

Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied

Froukje Boonstra, Willem Bruil, Robert Jan Fontein en Wim de Haas

ALTERRA WAGENINGEN UR
iAR instituut voor Agrarisch Recht

Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied

Froukje Boonstra[1], Willem Bruil[2], Robert Jan Fontein[1] en Wim de Haas[1]

1 Alterra Wageningen UR
2 Instituut voor Agrarisch Recht

Alterra Wageningen UR
Wageningen, december 2014

Alterra-rapport 2595
ISSN 1566-7197

Boonstra, F.G., D.W. Bruil, R.J. Fontein en W. de Haas, 2014. *Evaluatie landinrichtings-instrumentarium Wet inrichting landelijk gebied.* Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2595. 58 blz.; 3 tab.

Deze beleids- en wetsevaluatie van de landinrichtingsregels uit de Wet inrichting landelijk gebied toont dat inzet van het landinrichtingsinstrumentarium voor doorzettingsmacht zorgt bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven in het landelijk gebied. Doorzettingsmacht alleen is hiervoor echter niet voldoende. Om succes te hebben moeten gebiedspartijen ervan overtuigd zijn dat landinrichting nodig is en zich mede-eigenaar voelen van het proces. De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van integrale vrijwillige gebiedsprocessen bestaat uit meer zekerheid over doelbereik voor de overheid, realisatie van een optimale verkaveling, meer rechtszekerheid voor belanghebbenden en de mogelijkheid om meerdere verwervingsinstrumenten in te zetten. Ondanks deze voordelen is het aantal landinrichtingsprojecten de afgelopen decennia gestaag afgenomen. Veel provincies associëren landinrichting met langdurige en ingewikkelde processen en/of vinden het instrumentarium niet passen bij de aard van de huidige opgaven. Verder schrikken zij vaak terug voor het dwingende karakter van landinrichting. Wijzigingen in de Wilg en recente procesvernieuwingen hebben aan deze beeldvorming weinig veranderd.

Trefwoorden: landinrichting, wettelijke herverkaveling, vrijwillige kavelruil, Natura 2000, integrale gebiedsprocessen, onteigening, Olst-Wesepe, Sarsven en de Banen

Dit rapport is gratis te downloaden van www.wageningenUR.nl/alterra (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra Wageningen UR verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op www.rapportbestellen.nl.

© 2014 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, E info.alterra@wur.nl, www.wageningenUR.nl/alterra. Alterra is onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre).

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra-rapport 2595| ISSN 1566-7197

Foto omslag: clustergesprekken in Olst-Wesepe

Inhoud

Samenvatting

Landinrichting is op dit moment wettelijk verankerd in de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). Hier komt waarschijnlijk verandering in. Er is sprake van opname van de landinrichtingsregels in de nieuwe Omgevingswet. Dit voornemen is aanleiding voor deze evaluatie van de landinrichtingsregels uit de Wilg, uitgevoerd door Alterra Wageningen UR en het Instituut voor Agrarisch Recht. Het Ministerie van EZ en het IPO grijpen de mogelijke opname van de landinrichtingsregels in de Omgevingswet aan om nog eens kritisch te kijken naar het gebruik, de werking en de meerwaarde van landinrichting.

Bij landinrichting gaat het om de inrichting van landelijke gebieden door de uitvoering van werken en de herindeling van het grondgebruik. In principe volgt de inrichting op het geven van bestemmingen in het kader van de ruimtelijke ordening. Landinrichting is daarmee een uitvoeringsinstrument van ruimtelijk ordening. De landinrichtingswetgeving bevat daarvoor juridisch uitvoeringsinstrumentarium, zoals allerlei gedoogplichten, de herverkaveling en financiële voorzieningen. Provincies zijn bevoegd tot het inzetten van het landinrichtingsinstrument.

Naast de ‘gewone’ landinrichting met herverkaveling is in de Wilg ook een regeling opgenomen voor de ruilverkaveling bij overeenkomst, meestal vrijwillige kavelruil genoemd. Hierbij komen drie of meer eigenaren op vrijwillige basis overeen om bepaalde, hun toebehorende zaken samen te voegen (grond en gebouwen) en de gegeven massa op bepaalde wijze te verkavelen en onder elkaar bij notariële akte te verdelen. De wijze waarop dit gebeurt is, anders dan bij gewone landinrichting, niet in de Wilg voorgeschreven. In dit onderzoek hebben wij ons geconcentreerd op gewone landinrichting, omdat wettelijke regeling van vrijwillige kavelruil wel enkele voordelen heeft maar niet strikt noodzakelijk is.

Aanpak onderzoek
In het onderzoek is eerst een evaluatiekader opgesteld bestaande uit veronderstellingen over de werking van landinrichting, de meerwaarde vergeleken met andere instrumenten en de effecten van wijzigingen in de Wilg ten opzichte van haar voorloper, de Landinrichtingswet. Om deze veronderstellingen te toetsen zijn daarna interviews gehouden met provincies en kenners van de landinrichtingspraktijk en groepsgesprekken georganiseerd. Daarnaast is een wetsanalyse uitgevoerd en is relevante literatuur geanalyseerd. Ook is een casestudy uitgevoerd naar twee recente landinrichtingsprojecten: Sarsven en de Banen in Limburg en Olst-Wesepe in Overijssel.

Inzet
De inzet van landinrichting is de afgelopen decennia gestaag afgenomen. In de Wilg-periode zijn slechts acht nieuwe landinrichtingsprojecten gestart voor onder meer landbouwstructuurversterking, natuur- en waterdoelen en provincies hebben vooralsnog geen concrete plannen om het instrument opnieuw in te zetten. Dit laat onverlet dat de meeste provincies het instrument wel achter de hand willen houden voor opgaven in het landelijk gebied waarvoor doorzettingsmacht uiteindelijk toch nodig is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan opgaven waarvoor provincies verplichtingen zijn aangegaan zoals Natura 2000/PAS.

Bij de afnemende inzet van landinrichting speelt een belangrijke rol dat landinrichting door veel bestuurders wordt geassocieerd met langdurige, ingewikkelde en dure processen. Verder schrikken zij terug voor de dwingende elementen van landinrichting. Het gebrek aan draagvlak bij de landbouw voor inzet van het instrument draagt hieraan bij. Ook de perceptie van de aard van de inrichtingsopgaven speelt een rol: sommige provincies vinden landinrichting een te zwaar instrument voor de resterende inrichtingsopgaven in het landelijk gebied.

De wijzigingen in de Wilg vergeleken met de Landinrichtingswet en recente procesvernieuwingen waardoor landinrichtingsprocessen binnen vier jaar kunnen worden afgerond, doen weinig af aan het negatieve imago van landinrichting. Risico is verder dat hoe minder landinrichtingsprojecten er worden

uitgevoerd, hoe minder concrete ervaringen provincies en stakeholders ermee opdoen en hoe kleiner de kans dat deze beeldvorming wordt bijgesteld.

Werking
Landinrichting heeft twee gezichten: het 'top down'-gezicht van het dwingende instrumentarium van de overheid en het 'bottom-up'- gezicht van betrokkenheid van gebiedspartijen. Landinrichting zorgt voor doorzettingsmacht bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven door de toepassing van dwingende elementen als verplichte medewerking aan ruiling en korting. Hiermee is er een grote zekerheid op het bereiken van publieke doelen. Doorzettingsmacht alleen is echter niet voldoende. Voor effectieve inzet van het instrument moeten gebiedspartijen er ook van overtuigd zijn dat landinrichting nodig is. De traditionele vormen van participatie, deels in de wet voorzien, zoals deelname van gebiedspartijen in commissies en wenszittingen voor grondeigenaren en -gebruikers voldoen echter niet voor het creëren van acceptatie voor de aanpak en actieve deelname aan de uitvoering. Procesvernieuwingen, onder de noemer van Verkavelen voor Groei toegepast binnen vrijwillige kavelruil, waarbij grondeigenaren zoveel mogelijk zelf het ruilplan ontwikkelen, bieden ook goede aanknopingspunten voor het vergroten van proceseigenaarschap in landinrichtingen.

Meerwaarde
De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van integrale, vrijwillige gebiedsprocessen bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven bestaat uit meer zekerheid over doelbereik voor de overheid, realisatie van een optimale verkaveling, meer rechtszekerheid voor belanghebbenden en de mogelijkheid om meerdere verwervingsinstrumenten in te zetten. Deze meerwaarde is vooral groot in situaties waarbij publieke doelen gerealiseerd moeten worden, er weinig beleidsruimte is en er relatief veel grondeigenaren of -gebruikers zijn en/of sprake is van versnipperd grondgebruik. In de praktijk zijn de verschillen tussen beide aanpakken echter minder groot omdat ook voor een effectieve landinrichting gezorgd moet worden voor zoveel mogelijk draagvlak onder grondeigenaren en -gebruikers. Een aantal landinrichtingen start dan ook als vrijwillig gebiedsproces. Het voordeel van de verwervingsinstrumenten moet verder niet worden overschat: korting om grond vrij te spelen voor publieke doelen wordt in de praktijk beperkt ingezet en onteigening komt binnen landinrichtingen nauwelijks voor. Ook landinrichtingen hebben net zoals vrijwillige gebiedsprocessen baat bij een goede grondpositie van de overheid bij aanvang.

De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van onteigening en inrichting ter plekke op basis van een inpassings- of bestemmingsplan is de mogelijkheid om meerdere gebiedsdoelen te realiseren, waaronder een optimale verkaveling. Terwijl met onteigening en inrichting ter plekke één specifiek doel wordt gediend, biedt landinrichting betere mogelijkheden om ook de verkavelingssituatie te verbeteren. Een voordeel van herverkaveling is verder dat hiermee geen kosten voor de overdracht van grond worden gemaakt, dat geen (bedrijfs)schadevergoedingen hoeven te worden uitgekeerd en dat ook grond die elders is verworven kan worden ingezet voor de ruil naar de nieuwe gebiedsfuncties.

Effecten van wijzingen
In de Wilg zijn diverse wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de Landinrichtingswet met het oog op vereenvoudiging, versnelling, een grotere flexibiliteit en een bredere toepassing van het instrumentarium. Het landinrichtingsinstrumentarium oogt, door het opruimen van toch al in onbruik geraakte instrumenten, wel eenvoudiger maar de wijzigingen hebben maar beperkt tot echte versnelling van de uitvoering geleid. Wel hebben het wegvallen van het voorbereidingsschema en de rijksrol een versnellende werking in de beginfase van landinrichtingen. Ook positieve effecten op de flexibiliteit en verbreding zijn er niet of nauwelijks. De snelheid waarmee projecten kunnen worden afgerond hangt overigens niet zozeer van de keuze van het instrument af, als wel van de ingewikkeldheid van de opgave. Versnelling van projecten kan vooral optreden door een andere procesaanpak en bestuurlijke druk.

Toekomstperspectief
Op basis van de bevindingen over de huidige inzet, werking en meerwaarde van landinrichting en een inschatting van toekomstige ontwikkelingen in het landelijk gebied komen wij tot drie perspectieven op de toekomst van het landinrichtingsinstrumentarium. Het zijn:(1) aanpassingsinrichting nieuwe

stijl, (2) herverkaveling als faciliteit voor initiatieven van onderop en (3) instrument voor integrale gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied.

1 Aanpassingsinrichting nieuwe stijl

Landinrichting kan bij kleine en grote infrastructurele ingrepen (wegen, waterwerken, energieparken, nieuwe industrieterreinen, stadsuitbreiding e.d.) worden ingezet om de inpassing in de bestaande ruimtelijke structuur optimaal te laten verlopen, zodat niet alleen het project wordt gerealiseerd, maar ook de omgeving er wat aan heeft. Hierdoor hoeft de overheid niet 'twee keer het gebied in te gaan', een keer om de infrastructuur te realiseren en een keer om eventuele negatieve effecten in het gebied helpen op te lossen. Vanuit dit perspectief kan landinrichting bijdragen aan:

- goedkoper en gemakkelijker beschikbaar krijgen van gronden;
- draagvlak en betrokkenheid in het gebied;
- oplossen van functionele problemen die ontstaan door de aanleg van het infrastructurele werk.

Aanbeveling: Vanuit dit perspectief verdient het aanbeveling een besluit tot aanpassingsinrichting onderdeel te maken van een tracébesluit. Nog sterker zou zijn om in de Tracéwet te bepalen dat het tracébesluit geldt als inrichtingsplan in de zin van artikel 24 van de Wilg. Om zover te komen zal het belang van aanpassingsinrichting verder moeten worden duidelijk gemaakt.

2 Faciliteit voor vrijwillige herverkaveling

Vanuit dit perspectief wordt herverkaveling als faciliteit aangeboden aan de energieke samenleving. In een puur vrijwillige variant buiten de overheid om is er geen reden om het proces van herverkaveling met belastingvoordelen, subsidies of inzet van menskracht te faciliteren. De ondersteuning kan worden ingevuld door organisaties als Kadaster of rentmeesterkantoren die stappenplannen en begeleiding aanbieden aan groepen grondeigenaren die onderling grond willen uitruilen. Voor een nieuwe Wilg is een beleidsgerichte variant relevant. In dit geval geeft de wet het kader dat beschikbaar is in die gebieden en voor die problemen waar de provinciale overheid een beleidsopgave heeft die is vastgelegd in een omgevings- of structuurvisie.

Aanbeveling: Voor de beleidsgerichte variant van de faciliteit voor vrijwillige herverkaveling moet in de wet worden geregeld wat er onder herverkaveling wordt verstaan en dat het moet bijdragen aan een doelstelling van de provincie. Dat is de grondslag om het proces te ondersteunen met belastingvoordeel, subsidies of menskracht. Het initiatief zal dan door de provincie beoordeeld moeten worden op de bijdrage aan provinciale beleidsdoelen.

3 Instrument voor integrale gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied

Nieuwe opgaven in het landelijk gebied dienen zich aan. De landbouw staat voor een nieuwe schaalsprong, natuurbeschermers spreken over het afronden van ontbrekende schakels en de vorming van nieuwe wildernissen (duinen, rivieren, Wadden, Veluwebossen), suburbanisatie van het landelijk gebied blijft in allerlei vormen doorgaan, er zijn grote opgaven op het gebied van waterveiligheid, kortom er blijven continu redenen voor integrale gebiedsprocessen waarin alle claims en belangen moeten worden afgewogen en bij elkaar worden gebracht. Landinrichting kan hèt uitvoeringsinstrument zijn om deze processen te begeleiden en ondersteunen in het kader van het provinciale omgevingsbeleid van de provincie.

Aanbeveling: Dit perspectief kan grotendeels gerealiseerd worden met het huidige instrumentarium, of dat nu opgehangen is in de huidige Wilg of in de Omgevingswet. Wel zal de beleidsmatige inbedding van landinrichting in het omgevingsbeleid van de provincies moeten verbeteren. De mogelijkheden die landinrichting biedt worden nu onvoldoende betrokken bij afwegingen over het in te zetten uitvoeringsinstrumentarium voor provinciale structuur- of omgevingsvisies.

Aanbeveling: Een goede afstemming tussen ruimtelijke ordening en landinrichting kan, behalve door een betere inbedding in het omgevingsbeleid, worden ondersteund door de mogelijkheid van directe doorwerking van het inrichtingsplan in het bestemmingsplan op te nemen in de Wilg of in de Omgevingswet.

Aanbeveling: Kennis van de mogelijkheden van het instrument landinrichting moet op strategisch en tactisch niveau beter worden geborgd bij provincies. Het verdient aanbeveling een leidraad te ontwikkelen voor bestuurders waaruit duidelijk wordt wanneer, welk inrichtingsinstrument het meest passend is en welke aandachtspunten er zijn bij verschillende varianten. Recente ervaringen met procesvernieuwingen in landinrichtingsprocessen en hun effecten kunnen hierin worden meegenomen. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke provincies in het kader van de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en provincies.

Aanbeveling: Integreer ervaringen met procesvernieuwingen, opgedaan binnen vrijwillige kavelruilprocessen onder de noemer van Verkavelen voor Groei, in de procesaanpak van landinrichting om het proceseigenaarschap in deze gebiedsprocessen te vergroten. Wijzigingen in de Wilg zijn hiervoor niet noodzakelijk.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Dit is de rapportage van de beleids- en wetsevaluatie van het landinrichtingsinstrumentarium uit de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). Aanleiding voor deze evaluatie is de mogelijke opname van de landinrichtingsregels in de in voorbereiding zijnde Omgevingswet. De Wilg staat, samen met andere wetgeving over grondbeleid en grondeigendom (Onteigeningswet, Wet voorkeursrecht gemeenten) op de lijst om aan de Omgevingswet te worden toegevoegd. Dan zal ook worden bekeken of deze module moet worden uitgebreid met regels voor stedelijke herverkaveling.[1] De opname in de Omgevingswet lijkt voort te komen uit de wens instrumenten voor grondbeleid die gevolgen hebben voor (de benutting van) het eigendomsrecht en betrekking hebben op de leefomgeving te bundelen. Het kabinet streeft echter ook naar deregulering. Dit betekent dat het invoeren van nieuwe regels idealiter gepaard moet gaan met het afschaffen of vereenvoudigen van andere regels. Om tot goede afwegingen te komen vinden het Ministerie van Economische Zaken (EZ) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) het nodig nog eens kritisch te kijken naar het gebruik en de voordelen van het huidige landinrichtingsinstrumentarium in de praktijk.

Alterra Wageningen UR en het Instituut voor Agrarisch Recht (IAR) zijn gevraagd om de afweging over opname van de landinrichtingsregels in de Omgevingswet te ondersteunen met een beleids- en wetsevaluatie van de Wilg. De evaluatie moet hiertoe inzicht geven in de werking van de Wilg, de doeltreffendheid van de vernieuwingen die met de Wilg werden doorgevoerd vergeleken met de Landinrichtingswet en de aanpassingen die eventueel nodig zijn om het instrument toekomstbestendig te maken.

1.2 Landinrichting

Het begrip landinrichting kan worden omschreven als: de inrichting van landelijke gebieden door de uitvoering van werken en de herindeling van het grondgebruik. Herindeling van het grondgebruik gebeurt onder meer door het inbrengen en opnieuw toedelen van grond door en aan eigenaren en gebruikers, ook wel herverkaveling genoemd. Bij 'werken' kunnen we denken aan het aanleggen van landschapselementen of watergangen en zogenaamde kavelaanvaardingswerken. Deze laatste zijn nodig om de in de herverkaveling toegedeelde kavels vergelijkbaar te maken met de ingebrachte kavels.

Landinrichting kent op dit moment een wettelijke basis in de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg).[2] In principe volgt de inrichting op het geven van bestemmingen in het kader van de ruimtelijke ordening. Artikel 16 van de Wilg geeft deze systematiek als volgt weer: "landinrichting strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van dat gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven". Anders dan de ruimtelijke ordening is de landinrichting dus gericht op de realisering van bestemmingen. De landinrichtingswetgeving bevat daarvoor het juridisch uitvoeringsinstrumentarium, zoals allerlei gedoogplichten, de herverkaveling en financiële voorzieningen.[3] De Wilg bevat eveneens bepalingen ten behoeve van de uitvoering van werken zelf.[4] In de praktijk gaat aan een landinrichtingsproject echter lang niet altijd een wijziging

[1] Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3, blz. 322.
[2] Wet van 7 december 2006, houdende regels inzake de inrichting van het landelijk gebied, Stb. 2006, 666.
[3] Zo bevat een inrichtingsplan een raming van de kosten en de Lijst geldelijke regelingen het aandeel daarin dat door de eigenaren wordt gedragen.
[4] Art. 38 Wilg e.v.

van een bestemmingsplan vooraf, maar loopt de herziening van de bestemming, bijvoorbeeld voor natuurontwikkeling, parallel aan of zelfs achter op de inrichting.

Naast de 'gewone' landinrichting met herverkaveling is in de Wilg ook een regeling opgenomen voor de ruilverkaveling bij overeenkomst (art. 85 e.v.), in de volksmond meestal vrijwillige kavelruil genoemd. Deze ruilverkaveling bij overeenkomst wordt in de Wilg omschreven als een vorm van landinrichting waarbij drie of meer eigenaren op vrijwillige basis overeenkomen om bepaalde, hun toebehorende zaken samen te voegen, de gegeven massa op bepaalde wijze te verkavelen en onder elkaar bij notariële akte te verdelen. De wijze waarop een kavelruil moet worden gerealiseerd is, anders dan bij de gewone landrichting, niet wettelijk voorgeschreven.[5]

Landinrichting kan worden ingezet voor diverse doelen (zie ook kader 1.1 en 1.2). Voor de landbouw bestaan die vooral uit verbetering van de agrarische structuur (de verkaveling), maar er kunnen ook allerlei cultuurtechnische werken wenselijk zijn. Daarbij gaat het niet zozeer meer om grootschalige ingrepen in het landschap zoals in de ruilverkavelingen in de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw. Kleinere werken, zoals ten behoeve van de ontsluiting of de waterbeheersing zijn nog steeds denkbaar. Een verbetering van de verkaveling kan ook nog altijd aan de orde zijn: ontwikkelingen als grondmobiliteit, vererving, splitsing van bedrijven, maar vooral de toenemende schaalvergroting waarbij sommige bedrijven stoppen en andere groeien, plaatsen herverkaveling telkens weer op de agenda. Ook kan landinrichting ingezet worden voor natuur en landschap. Te denken valt aan de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland en de afronding van Natura 2000-gebieden. Voor het waterbeheer liggen er opgaven voortkomend uit de Kaderrichtlijn Water, de Waterwet en het Deltaprogramma.

Kader 1.1: Nieuw Limburgs Peil in Sarsven en de Banen

De Peelrestanten in de buurt van Nederweert zijn verdroogd. Om de biodiversiteit in deze natuurgebieden te versterken moet het grondwaterpeil omhoog en de waterkwaliteit verbeteren. De omringende landbouwbedrijven zijn echter gebaat bij een lager waterpeil. De landinrichting Sarsven en de Banen is gericht op het realiseren van het Nieuw Limburgs Peil (NLP). Hiervoor moeten waterconserveringsmaatregelen worden getroffen, zoals het om- en aanleggen van watergangen. Hierdoor kan het waterpeil in de natuurgebieden omhoog en kan het peil in de landbouwgebieden via peilgestuurde drainage lager zijn. Er moet bovendien grond worden verworven om de bestaande natuurkernen robuuster te maken. Bij dit alles wil de commissie ook de landbouwstructuur versterken via herverkaveling.

Kader 1.2: Landbouwstructuurversterking in Olst-Wesepe

De landinrichting in Olst-Wesepe richt zich op het optimaliseren van de verkaveling voor de landbouw, de realisatie van een waterberging en de aanleg van twee fietspaden. De herverkaveling moet groei van de melkveehouderijbedrijven in het gebied mogelijk maken. Oorspronkelijk kende het project ook een natuurdoelstelling van 50 ha nieuwe natuur, maar deze is na het Bestuursakkoord Natuur van 2011 en de daaropvolgende provinciale herijking van de Ecologische Hoofdstructuur vervallen. De aangekochte ruilgronden voor de natuuropgave werden ingebracht in het ruilproces en dit leidde er toe dat boeren extra grond konden kopen (overbedeling).

Een landinrichtingsproject verloopt in grote lijnen als volgt. Gedeputeerde Staten besluiten tot toepassing van landinrichting door vaststelling van een inrichtingsplan. Meestal is bij de opstelling van het inrichtingsplan het gebied, in de vorm van een advies- of gebiedscommissie, betrokken. In het inrichtingsplan staat wat er in en met een gebied moet gebeuren. GS kunnen de uitvoering vervolgens zelf ter hand nemen dan wel beleggen bij een bestuurscommissie. Als er ook een herverkaveling plaatsvindt dan begint die met een inventarisatie van de geldende rechtstoestand, ofwel de vaststelling van de inbreng van eigenaren in de lijst van rechthebbenden. Eigenaren en gebruikers

[5] Zie: DLG (2008) *Verkavelen met de Wilg.*

krijgen de kans hun wensen ten aanzien van de toedeling naar voren te brengen tijdens een zogenaamde wenszitting. De gronden worden vervolgens, aan de hand van in de wet geregelde normen, de door GS en de bestuurscommissie nagestreefde doelen van de herverkaveling en de wensen van belanghebbenden, weer verdeeld in een plan van toedeling. Daarin is de nieuwe rechtstoestand neergelegd. Lijst van rechthebbenden en plan van toedeling samen vormen het ruilplan. De nieuwe rechtstoestand wordt vervolgens geeffectueerd via de ruilakte. Tenslotte worden de geldzaken afgehandeld via de lijst geldelijke regelingen. Daarbij gaat het aan de ene kant om de kosten van de landinrichting die door eigenaren moeten worden gedragen en anderzijds om verrekening tussen eigenaren, eventuele schadevergoedingen en vergoedingen voor korting op de inbreng, etc.[5]

De Dienst Landelijk Gebied (DLG) en het Kadaster ondersteunen landinrichtingsprojecten. DLG is vooral verantwoordelijk voor de voortgang van het proces en levert vooral procesondersteuning. Het Kadaster staat commissies bij met kadastrale gegevens en kennis voor het opmaken van het plan van toedeling.[6]

Nog niet genoemd is de "landinrichting in verband met infrastructurele voorzieningen" (art. 24 e.v.).[7] Daarbij gaat het om een landinrichting in verband met een door het rijk aan te leggen infrastructureel werk. Deze vorm van landinrichting verschilt qua procedure van de gewone landinrichting in die zin dat Gedeputeerde Staten alvorens het inrichtingsplan op te stellen moeten overleggen met het desbetreffende bestuursorgaan (bijvoorbeeld de Minister van I&M) en dat goedkeuring van dat bestuursorgaan nodig is als de grond voor het werk in het herverkavelingsblok is opgenomen.

De Wilg kent derhalve slechts twee hoofdvormen van landinrichting: de gewone (met als variatie de landinrichting in verband met infrastructurele voorzieningen) en de ruilverkaveling bij overeenkomst. Dat neemt niet weg dat in de praktijk allerlei variaties zijn ontstaan. Een kavelruil bijvoorbeeld kan het karakter hebben van een eenvoudige grondruil tussen enkele eigenaren, maar deze vorm kan ook meer beleidsmatig worden ingezet: de planmatige kavelruil of 'verkavelen voor groei', waarbij de doelstelling voornamelijk een verbetering van de agrarische structuur betreft. Ook binnen de gewone landinrichting zijn vele variaties denkbaar. Soms zijn er projecten zonder herverkaveling, soms ook zijn er projecten die niet of nauwelijks werken en werkzaamheden omvatten.[8] Soms wordt zelfs van de ene op de andere vorm overgeschakeld: een als kavelruil begonnen project wordt afgemaakt via de wettelijke herverkaveling en andersom komt ook voor: een wettelijke procedure die wordt omgezet naar een vrijwillige.

1.3 Ontstaansgeschiedenis Wilg

In het begin van de vorige eeuw werd, op basis van de Ruilverkavelingswet 1924, aarzelend begonnen met de wettelijke ruilverkaveling.[9] Hoofddoelstelling was het tegengaan van versnippering van agrarische gronden. Het instrumentarium bestond uit het samenvoegen, verkavelen en verdelen van gronden, wat wij tegenwoordig de herverkaveling noemen. Pas na de oorlog werd het instrumentarium echt populair en ontwikkelde zich, op basis van de Ruilverkavelingswet 1938, de ruilverkaveling nieuwe stijl, waarbij naast herverkaveling ook aanleg van wegen en waterlopen, kavelinrichting, ontginning en herontginning, drooglegging van gronden, boerderijverplaatsing, aanleg van waterleiding en elektriciteit en landschapsbouw een belangrijke rol gingen spelen.[10] Daarmee werd een tweede element in de praktijk geïntroduceerd: werken en werkzaamheden, toen nog vooral gericht op de landbouw. Een bredere doelstelling werd ingevoerd in de Ruilverkavelingswet 1954: een volledige gebruiksverkaveling (inclusief pacht), een landschapsplan, beschikbaarstelling van grond

---

6 Zie: artikel 2 Wilg.
7 In de Landinrichtingswet heette deze vorm "aanpassingsinrichting".
8 Voorheen werden deze wel de RAK (ruilverkaveling met administratief karakter) genoemd.
9 Zie voor ontstaansgeschiedenis en verdere ontwikkeling landinrichtingsinstrument: Molema, M. en A. van den Brink (2009) *Tijdschrift voor Geschiedenis* 122 (1), p. 72-85.
10 Zie: Haan, P. de (1988) *Onroerend-goedrecht, deel c, Landinrichting*, blz. 19.

voor niet-agrarische doeleinden via toewijzing aan openbare lichamen en afstemming op de ruimtelijke ordening via Gedeputeerde Staten. Toch was dit nog onvoldoende en in de Landinrichtingswet van 1985 werd de doelstelling expliciet verbreed; artikel 5 van deze wet noemde doelen op het gebied van land- tuin- en bosbouw, natuur en landschap, infrastructuur, openluchtrecreatie en cultuurhistorie.

De Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) trad op 1 januari 2007 in werking en verving de Landinrichtingswet 1985. Aan de totstandkoming van de Wilg liggen twee ontwikkelingen ten grondslag. Op de eerste plaats was er de wens tot decentralisatie van rijksgelden voor natuur en landschap, die heeft geleid tot het opnemen van regels voor het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in de wet. Deze regels gingen niet over landinrichting en zijn inmiddels weer uit de Wilg verdwenen. Op de tweede plaats ging het om de herijking van de landinrichtingswetgeving. Deze herijking werd doorgevoerd in de opzet van de Reconstructiewet concentratiegebieden. Men zou kunnen spreken van een tweetrapsraket: de herijking is van invloed geweest op de Reconstructiewet, die op zijn beurt weer als pilot kon dienen voor de Wilg. Voor de doelstellingen van de Wilg en van de wijzigingen ten opzichte van de oude Landinrichtingswet kunnen wij dus in belangrijke mate putten uit de herijking.

Uit de herijking kwamen de volgende behoeften naar voren:
- Een verbreding van de inzet van landinrichting, met het oog op de omvangrijke inrichtingsopgave uit de Agenda 2000. In het rapport over de eerste fase werden genoemd: stadslandschappen, waterhuishouding, milieu, plattelandsvernieuwing, tuinbouw, relatie met beheer en recreatie.
- Versnelling en vereenvoudiging. Landinrichting duurt (te) lang. Voorstellen waren: andere ruilsystemen, latere feitelijke start van de procedure, werken met deeloplossingen, goede afstemming met andere procedures (ruimtelijke ordening), toegesneden instrumenten toepassen, enkelvoudige instrumenten verdienen soms de voorkeur boven een integrale aanpak.
- Flexibilisering. Een meer procesmatige aanpak, maatwerk mogelijk maken, flexibele inzet landinrichtingscommissie.
- Imago en communicatie. Landinrichting heeft het imago van lang en moeilijk. Een betere communicatie is nodig.[11]

De Wilg moest, inspelend op deze behoeften, vooral bijdragen aan versnelling en vereenvoudiging van landinrichtingsprojecten en een betere afstemming met de ruimtelijke ordening. Daarvoor werd een aantal wijzigingen doorgevoerd die in dit rapport worden besproken. De vrijwillige variant van de herverkaveling is in vergelijking met de Landinrichtingswet niet of nauwelijks gewijzigd.

1.4 Doel- en vraagstelling evaluatie

Doel van de evaluatie is het geven van een kwalitatieve beoordeling van de werking van de Wilg (incl. de wisselwerking met het omgevingsbeleid) en de met de Wilg beoogde vernieuwingen in de landinrichtingspraktijk. Tevens richt de evaluatie zich op het in kaart brengen van aanpassingen die nodig zijn om het instrument toekomstbestendig te maken.

Deze doelstelling kan worden uiteengelegd in de volgende onderzoeksvragen:
1. Hoe werkt het landinrichtingsinstrumentarium van de Wilg in de praktijk?
2. Heeft het instrumentarium ten opzichte van de oude Landinrichtingswet de destijds beoogde doelen waargemaakt? Zijn er ook nadelen gebleken ten opzichte van het oude landinrichtingsinstrumentarium?
3. Welke aanpassingen in het wettelijk instrumentarium, de uitvoeringspraktijk of het achterliggende beleid zijn noodzakelijk om eventueel gebleken tekortkomingen te ondervangen en het instrument ‘landinrichting’ als zodanig toekomstbestendig te maken?

[11] Kamerstukken II 1997/1998, 25940, nrs. 1-2.

4. Hoe verloopt de wisselwerking met het omgevingsbeleid in de praktijk? Zijn er aandachtspunten of juist slimme praktijkoplossingen voor een goede wisselwerking, ook in het licht van de toekomstige Omgevingswet?

De evaluatie gaat niet in op de vraag wat de meerwaarde is van opname van de landinrichtingsregels in de Omgevingswet of hoe de regels kunnen worden geïntegreerd. We doen derhalve ook geen uitspraken over de wenselijkheid van opname van de landinrichtingsregels in de Omgevingswet.

1.5 Aanpak

Om een kwalitatieve beoordeling te kunnen geven van de werking en effecten van de Wilg en de met de Wilg beoogde vernieuwingen is een evaluatiekader opgesteld. Het bestaat uit zeven veronderstellingen die meer in detail ingaan op de beoogde werking en effecten van de Wilg, de meerwaarde van landinrichting ten opzichte van alternatieve aanpakken en de beoogde effecten van de vernieuwingen in de Wilg ten opzichte van het oude landinrichtingsinstrumentarium. Deze 'bril' waarmee we naar het landinrichtingsinstrumentarium kijken is ontleend aan de Memorie van Toelichting op de Wilg[12] en gesprekken met landinrichtingsexperts (zie verder bijlage 3).

Het evaluatiekader omvat de volgende veronderstellingen:

Veronderstellingen over werking en effecten van het LI-instrumentarium

1. Landinrichting zorgt voor doorzettingsmacht bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven in het landelijk gebied via de toepassing van dwingende elementen als verplichte medewerking aan ruiling en uitvoeren van werken, korting en onteigening.

2. Landinrichting zorgt voor draagvlak voor de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven door de participatie van gebiedspartijen in advies- of bestuurscommissies en de wenszittingen voor grondeigenaren en – gebruikers.

Veronderstellingen over de meerwaarde van landinrichting

3. De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van een vrijwillige aanpak bij meervoudige inrichtingsopgaven is meer zekerheid over doelbereik, realisatie van een optimale verkaveling en de mogelijkheid meerdere verwervingsinstrumenten in te zetten.

4. De meerwaarde van landinrichting (incl. korting of onteigening op basis van een inrichtingsplan) ten opzichte van verkoop van ruilgronden en onteigening ter plekke op basis van een inpassings- of bestemmingsplan is breder draagvlak en realisatie van meerdere gebiedsdoelen, waaronder een optimale verkaveling.

Veronderstellingen vernieuwingen in de Wilg ten opzichte van de Landinrichtingswet

5. Door aanpassingen van het landinrichtingsinstrumentarium in de Wilg is landinrichting eenvoudiger, sneller en flexibeler geworden en wordt het voor bredere doeleinden toegepast.

6. De volledige decentralisatie van de bevoegdheden voor inzet van landinrichting naar provincies in de Wilg draagt bij aan versterking van de regierol van de provincies in het beleid voor het landelijk gebied.

7. De vernieuwingen in de Wilg (en de Wro) dragen bij aan een soepele afstemming tussen landinrichting en ruimtelijke ordening.

Om deze veronderstellingen te toetsen zijn verschillende onderzoeksmethoden en bronnen ingezet. Het gaat hierbij om een mix van documenten- en wetsanalyse, diepte-interviews met betrokkenen bij

[12] Kamerstukken II, 2005/06, 30509, nr. 3.

landinrichting van provincies, DLG, Kadaster, terreinbeheerders en LTO, een gebiedenworkshop met betrokkenen bij verschillende typen landinrichtings- of gebiedsprocessen met kavelruil (zie tabel 1.1.) en een juridische expertmeeting. Beschikbare gegevens over landinrichtingsprojecten werden verder zo goed mogelijk benut. Belangrijke handicap hierbij is dat kengetallen over landinrichting niet langer centraal worden bijgehouden. Ook van kavelruil zijn geen landelijke bestanden. Bovendien zijn beschikbare gegevens vaak niet goed vergelijkbaar, door het contextspecifieke karakter van landinrichtingsprojecten. Daarom heeft de stuurgroep van dit onderzoek (zie bijlage 4) besloten het generieke beeld aan te vullen met een analyse van twee specifieke landinrichtingsprojecten. Voor deze casusanalyse zijn de gebieden Olst-Wesepe in de provincie Overijssel en Sarsven en de Banen in de provincie Limburg uitgekozen, wegens hun sterk uiteenlopende oorsprong en opgaven. Zo komt het project Olst-Wesepe voort uit een initiatief van lokale LTO-afdelingen terwijl Sarsven en de Banen veel meer centrale overheidssturing kende vanwege de Natura 2000 doelstellingen in het gebied. In beide projecten is een interne evaluatie uitgevoerd door de projectleider en/of de commissie en hebben we aanvullende interviews afgenomen. Dit resulteerde in twee casusverslagen die zijn benut voor de toetsing van de veronderstellingen. De casusverslagen zijn integraal opgenomen in bijlage 1 en 2.

Tabel 1.1
Typen projecten en gebieden in gebiedenworkshop

Type project	Provincie	Gebied
Landinrichting	Overijssel	Olst-Wesepe
	Limburg	Schinveldse Es
	Noord-Brabant	Weerijs-Zuid
Gebiedsproces met (planmatige) kavelruil	Gelderland	Engbergen-Voorst/ Oude IJsselstreek
	Noord-Holland	Gooi en Vechtstreek

1.6 Leeswijzer

De verdere opbouw van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 bespreken we eerst de bijzondere vormen van landinrichting uit de Wilg: de ruilverkaveling bij overeenkomst en de landinrichting in verband met infrastructurele voorzieningen. In hoofdstuk 3 komt het gebruik van de gewone landinrichting uit de Wilg voor inrichtingsopgaven in het landelijk gebied aan bod. Hoofdstuk 4 gaat in op de werking, meerwaarde en knelpunten van gewone landinrichting. Dit wordt gevolgd door een toetsing van de wijzigingen en aanpassingen in de Wilg ten opzicht van de Landinrichtingswet in hoofdstuk 5. We sluiten in hoofdstuk 6 af met conclusies en mogelijke toekomstperspectieven voor de verschillende vormen van landinrichting.

2 Ruilverkaveling bij overeenkomst en landinrichting in verband met infrastructurele voorzieningen

2.1 Inleiding

Voor de duidelijkheid hebben wij ervoor gekozen om in dit hoofdstuk eerst de bijzondere vormen van landinrichting uit de Wilg te behandelen: de ruilverkaveling bij overeenkomst en de landinrichting infrastructurele voorzieningen. We gaan daartoe in op het gebruik van deze instrumenten, de wijzigingen in de Wilg en bij ruilverkaveling bij overeenkomst ook op knelpunten bij inzet van het instrument en de voordelen van een wettelijke regeling. De rest van het rapport kan dan worden gereserveerd voor de 'normale' vorm van landinrichting. Uiteraard komen de zaken in de conclusies en aanbevelingen weer bij elkaar.

2.2 Ruilverkaveling bij overeenkomst

2.2.1 Gebruik

De ruilverkaveling bij overeenkomst, meestal vrijwillige kavelruil genoemd, is een vorm van landinrichting waarbij drie of meer eigenaren op vrijwillige basis overeenkomen om bepaalde, hun toebehorende zaken samen te voegen, de gegeven massa op bepaalde wijze te verkavelen en onder elkaar bij notariële akte te verdelen. Een belangrijke reden om ervoor te kiezen is de vrijstelling van overdrachtsbelasting die geldt voor kavelruilen. Ook worden er, als de kavelruilen bijdragen aan provinciale beleidsdoelen, provinciale subsidies verleend als vergoeding voor bijvoorbeeld proces- en ruilkosten en notaris- en kadasterkosten. De eisen waaraan kavelruilen moeten voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen verschillen per provincie (zie ook 2.2.2). In de meeste provincies zijn verder stichtingen over kavelruilbureaus actief die kavelruilprocessen ondersteunen, zoals Stivas in de provincie Noord-Holland en STEVIG in de provincie Gelderland.

Over de mate van inzet van vrijwillige kavelruil, of 'ruilverkaveling bij overeenkomst' is weinig bekend. Doorgaans wordt in de praktijk onderscheid gemaakt tussen 'losse' kavelruil, tussen een beperkt aantal grondeigenaren en planmatige, integrale, kavelruil. Het onderscheid tussen beiden wordt bepaald door de aanwezigheid van een plan (vergelijkbaar met een ruilplan in de wettelijke variant) voor een begrensd gebied en het in zoveel mogelijk in één keer realiseren van de ruilen uit dit plan. Bij een losse kavelruil gaat het meestal om ruil tussen enkele grondeigenaren. Meestal is bij planmatige kavelruil ook sprake van meerdere doelen: naast landbouwstructuurversterking worden er ook natuur-, water- of recreatie-opgaven mee gerealiseerd. Maar dit is geen onderscheidend kenmerk. Een analyse van door de provincie Gelderland gesubsidieerde kavelruilen in 2011 toont dat ook bij veel 'losse' kavelruilen sprake is van niet-landbouwkundige doeleinden, zoals het ruilen van begrensde EHS-gronden, het vrijmaken van grond voor de aanleg van fietspaden of voor het verbreden van waterlopen. Naast agrariërs of verpachters van agrarische gronden zijn bij de gesubsidieerde ruilen vooral stichtingen, Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL), gemeenten of waterschappen betrokken.[13]

Wat ook blijkt is dat projecten van karakter kunnen veranderen. Er zijn voorbeelden van gebieden waar een vrijwillig gebiedsproces werd gestart en op een zeker moment toch werd gekozen voor inzet van het wettelijk landinrichtingsinstrumentarium (bijv. Schinveldse Es, Peize) omdat op vrijwillige

[13] DLG, *Monitoring verkaveling 2011*, in opdracht van Provincie Gelderland.

basis onvoldoende voortgang kon worden geboekt. Ook andersom komt voor: er werd begonnen met een wettelijk traject, maar toen dit niet van de grond kwam, werd overgestapt naar een vrijwillige proces (bijv. Winterswijk-Oost, Gooi en Vechtstreek). En een planmatig opgezet vrijwillig proces kan uitmonden in een reeks losse kavelruilen en daardoor lang duren. Een betrokkene van de provincie Limburg licht toe: "In het gebied Kollenberg bij Sittard is een ruilovereenkomst gemaakt en daar zijn we nu al twee jaar bezig om alle handtekeningen te krijgen. Vorige week heeft de laatste getekend."

Vergeleken met wettelijke herverkavelingsprojecten gaat het in de planmatige kavelruilprojecten meestal om wat kleinere gebieden en wordt er geruild tussen minder eigenaren. Maar ook dit is geen wetmatigheid. Er zijn ook voorbeelden van grote planmatige projecten, zoals de pilot Verkavelen voor groei in Winterswijk-Oost, met een projectgebied van 6900 ha, waar 123 eigenaren 450 ha ruilden. [14]

Zoals gezegd worden er landelijk geen gegevens bijgehouden over de inzet van vrijwillige kavelruil. Wel hebben provincies waarschijnlijk overzichten van door hen gesubsidieerde kavelruilen en/of geruilde hectares. Om een indruk te geven van de orde van grootte: In Gelderland werden in 2011 51 gesubsidieerde ruilen gesloten. Bij deze ruilen is bijna 1000 ha van eigenaar gewisseld en er waren 405 eigenaren bij betrokken.[15] In Noord Holland werd in 2012 ruim 344 ha met subsidie geruild. Hierbij waren 51 eigenaren betrokken.[16] In Limburg is sprake van ca. 200 ha gesubsidieerde kavelruil per jaar.[17]

De planmatige variant van de kavelruil lijkt aan een voorzichtige opmars te zijn begonnen, hoewel we dit niet met cijfers kunnen onderbouwen. Planmatige kavelruil lijkt zich beter te verhouden tot het kleinschaliger karakter van de herverkavelingsbehoefte, de nieuwe sturingsfilosofie van de provincies en de daaruit volgende wens het initiatief meer bij de samenleving te leggen en de behoefte aan flexibiliteit. Ook procesvernieuwingen die zijn toegepast in pilots Verkavelen voor Groei dragen bij aan de toegenomen belangstelling. Essentie hiervan is dat grondeigenaren in enkele sessies zelf tot een verkavelingsplan komen met digitale ondersteuning en ook zelf zienswijzen behandelen. Hiermee kan flinke tijdswinst worden geboekt en kunnen kosten worden bespaard. Voor het realiseren van natuur- of wateropgaven binnen deze trajecten is het essentieel dat terreinbeheerders of waterschappen al een grondpositie hebben. Uit overzichten van DLG blijkt dat na de pilots nu in zeven gebieden Verkavelen voor Groei binnen vrijwillige trajecten wordt toegepast, terwijl in drie wettelijke trajecten wordt geëxperimenteerd met een meer participatieve aanpak.[18]

2.2.2 Wijzigingen ten opzichte van de Landinrichtingswet

De materiële bepalingen van de kavelruil (art. 85 e.v. Wilg) zijn nauwelijks veranderd ten opzichte van de bepalingen in de Landinrichtingswet. Wel is de goedkeuring door de minister vervallen. Dit is een vereenvoudiging. Het betekent wel dat er onzekerheid kan zijn over de 'geldigheid' van een kavelruil. Die onzekerheid kan in principe voortduren tot vijf jaar na het passeren van de ruilakte: de termijn voor de belastinginspectie om te besluiten de vrijstellingen voor de Wet belastingen rechtsverkeer niet te honoreren. Tot 2010 was van die onzekerheid beslist sprake, vooral bij notarissen, door de ruimte die de wettelijke regeling bood. Door een aanpassing van het Besluit inrichting landelijk gebied (art. 31 a e.v.) is daar aan voor een groot deel een einde gekomen. Bij deze wijziging en de toelichting daarop is de toepasbaarheid van de kavelruil weer tot het oude niveau teruggebracht, inclusief de oude ruilschema's.

Een andere wijziging ten opzichte van de Landinrichtingswet is dat kavelruil niet wordt getoetst aan de doelstelling van de Wilg (art. 16), de zogenaamde objectieve verbeteringseis. Onder de Landinrichtingswet vond deze toetsing wel plaats, maar de regering meende dat dat niet langer nodig was. Dat betekent dat een kavelruil niet hoeft bij te dragen aan de verbetering van de inrichting van

[14] http://www.verkavelenvoorgroei.nl/author/maxnl/
[15] DLG, *Monitoring verkaveling 2011*, in opdracht van Provincie Gelderland.
[16] *Stivas Magazine*, nr. 17, juni 2013, p. 25.
[17] Mondelinge mededeling respondent Provincie Limburg.
[18] Interne notitie DLG.

het landelijk gebied of, anders gezegd, als de kavelruil voldoet aan de artikelen 85 e.v. is automatisch sprake van een verbetering van de inrichting van het landelijk gebied. Provincies stellen over het algemeen wel extra eisen aan subsidieverlening aan kavelruil. Zo moeten 'losse' kavelruilen om in aanmerking te komen voor subsidie voor bijvoorbeeld kadaster- of notariskosten bijdragen aan een verbetering van de agrarische verkaveling of het realiseren van een nieuwe functie. Planmatige kavelruilen moeten daarnaast meestal ook bijdragen aan andere provinciale beleidsdoelen op het gebied van natuur, landschap, waterbeheer, recreatie of sociaal economische plattelandsontwikkeling.

2.2.3 Knelpunten

Het belangrijkste nadeel van de ruilverkaveling bij overeenkomst is dat deze vrijwillig is. Wil het van de grond komen, dan zullen alle betrokkenen mee moeten werken. Vooral in de planmatige variant kan dit soms veel tijd en inzet kosten. Maar als het lukt is er ook direct een groot voordeel: er is draagvlak in de streek.

Een kenmerk van vrijwillige kavelruil is verder dat alleen eigenaren betrokken zijn. In situaties waarin grondgebruik en –eigendom uiteenlopen en er verschillende belangen mee gemoeid zijn kan dit een belangrijk knelpunt zijn voor het van de grond komen van een planmatige kavelruil.

Omdat in een kavelruil ook gebouwen kunnen worden meegenomen en er geen eisen worden gesteld aan voortgezet agrarisch gebruik, is het wegens het belastingvoordeel aantrekkelijk allerlei grondtransacties via een kavelruil te doen plaatsvinden. Zo zijn er agrarische makelaars die gewone aan- en verkooptransacties bij elkaar nemen en dit via een kavelruil organiseren. Gebruik van de kavelruilfaciliteiten waarvoor deze niet bedoeld zijn, ligt hiermee op de loer. Voor de overheid die financieel bijdraagt aan deze kavelruilen kan dit ongewenst zijn. Om hier iets aan te doen worden zogenaamde ruilschema's gebruikt. De bedoeling hiervan is om transacties die ook zonder kavelruil kunnen worden afgehandeld buiten de deur te houden. Maar op de keper beschouwd geldt dit voor alle transacties. Het is immers altijd mogelijk om het gewenste eindplaatje ook via, weliswaar ingewikkelde, koop- en verkoopovereenkomsten te realiseren. De ruilschema's zijn daarom omstreden.[19]

In de kavelruilpraktijk wil de fiscus wil nog wel eens iets anders dan de wetgever heeft beoogd. Hoewel het principe nog steeds is dat het fiscale regime het bestuursrechtelijke regime volgt kan hier en daar twijfel ontstaan. In de praktijk wordt dit meestal opgelost doordat notarissen vooraf de voorgesteld kavelruil voorleggen aan de belastinginspecteur.

Verder kan het verwarrend zijn dat een kavelruilovereenkomst die wel aan de wettelijke eisen voldoet, waardoor het civielrechtelijke effect kan optreden, toch niet in aanmerking komt voor subsidie.

Provinciale subsidieregelingen lopen niet alleen onderling uiteen, maar er worden meestal ook, ten opzichte van de wettelijke regeling, extra eisen gesteld. Zo kan een provinciegrens-overschrijdende kavelruil meestal niet worden gesubsidieerd en geldt meestal wel de objectieve verbeteringseis. Hierdoor komen vanuit het oogpunt van landbouwstructuurversterking of andere provinciale doelen wenselijke kavelruilen lastig tot stand.

De toetredersbepalingen van artikel 85 is onduidelijk. Zo is het de vraag of het tweede lid nu als beperking van het eerste lid of als uitbreiding daarvan gelezen dient te worden.[20] Ook de betekenis van artikel 85, derde lid, is voor interpretatie vatbaar.[21]

[19] Men zou zelfs kunnen betogen dat zij in strijd met de wet zijn. De wet spreekt immers over samenvoegen tot een massa en verkavelen. Zie: Rheinfeld, J.W.A. (2014) Kavelruil. *Civiel en fiscaal: waar lopen de grenzen?* Kluwer, blz. 164.

[20] Rheinfeld, J.W.A. (2014) Kavelruil. *Civiel en fiscaal: waar lopen de grenzen?* Kluwer, blz. 163.

[21] Rheinfeld, J.W.A. (2014) Kavelruil. *Civiel en fiscaal: waar lopen de grenzen?* Kluwer, blz. 178.

2.2.4 Voordelen wettelijke regeling

Nu het initiatief voor vrijwillige kavelruil steeds meer bij grondeigenaren zelf wordt gelegd is de vraag aan de orde of een wettelijke regeling nodig is. Rheinfeld noemt in zijn omvangrijke proefschrift de volgende voordelen van een wettelijke regeling van ruilverkaveling bij overeenkomst:

- Er kunnen civielrechtelijke gevolgen aan de overeenkomst worden verbonden.[22] Voor afwijkingen van het algemene zaken- en verbintenissenrecht is een aparte wettelijke regeling noodzakelijk. Overigens gaat het niet om erg spectaculaire, maar niettemin nuttige zaken, namelijk: (1) De zakelijke werking van de overeenkomst voor verkrijgers onder bijzondere titel[23] en (2) De werkelijke eigenaar treedt in de plaats van de deelnemer aan de overeenkomst die in het kadaster vermeld stond.[24] Op grond van artikel 87 kunnen bij ministeriele regeling voorts nog bepalingen van de Wilg van toepassing worden verklaard.
- Er kan een subsidie worden verstrekt.[25] Subsidiering van kavelruilen geschiedt door de provincies, op basis van provinciale regelingen. Een wettelijke regeling is daarvoor echter niet strikt noodzakelijk; provincies zouden in de regelingen ook kunnen omschrijven wat zij onder een subsidiabele kavelruil verstaan. Gemakkelijk is het wel: men weet waar men aan moet voldoen voor een kavelruil. Provincies stellen in het algemeen wel extra eisen aan kavelruilen, zoals een objectieve verbeteringseis. Dat betekent dat een kavelruil die voldoet aan artikel 85 Wilg niet automatisch ook gesubsidieerd wordt.
- Er geldt een ongeclausuleerde fiscale vrijstelling voor de overdrachtsbelasting.[26]

2.3 Landinrichting infrastructurele voorzieningen

2.3.1 Gebruik

De landinrichting in verband met infrastructurele voorzieningen (voorheen: aanpassingsinrichting) is een landinrichting in verband met een door het rijk aan te leggen infrastructureel werk. Het is in beginsel een mooi instrument om doorsnijdingen van het land op te vangen via een herverkaveling. Het is in de Wilg-periode echter niet toegepast. In het landinrichtingsproject Enschede-Zuid, blok Boekelo-Twekkelo, is inzet nog wel overwogen in verband met de aanleg van het tracé van de N18 van Varsseveld naar Enschede. Er is echter niet voor gekozen omdat de in de wet omschreven procedure als omslachtig en vertragend wordt ervaren. Een onteigeningsprocedure zou een adequater en efficiënter verloop kennen dan een proces van herverkaveling.[27] Een respondent van Rijkswaterstaat bevestigt dit beeld. Hij noemt als nadeel de lange duur van landinrichtingsprocessen, waardoor het instrument voor het inpassen van infrastructuur minder geschikt is. Met inzet van de Tracéwet gevolgd door een vrijwillige kavelruil kunnen sneller goede resultaten worden geboekt. Wel geeft hij aan dat de problematiek van de gebieden waar infrastructuur komt steeds integraler wordt waardoor inzet van landinrichting mogelijk weer een optie wordt. Dat het rijk onder de Wilg het instrument niet meer zelf kan inzetten voor infrastructurele projecten is hiervoor volgens hem geen belemmering.

Onder de Landinrichtingswet zijn overigens wel enkele aanpassingsinrichtingen uitgevoerd, bijvoorbeeld rond de vijfde landingsbaan Schiphol en bij de A50. Ook zijn er binnen gewone landinrichtingen, die vanuit andere doelen waren geïnitieerd, soms in een latere fase doorsnijdingen ingepast. Dit leidde meestal tot vertraging.

[22] Zie art. 86 en 87 Wilg; Rheinfeld, J.W.A. (2014) Kavelruil. *Civiel en fiscaal: waar lopen de grenzen?* Kluwer, blz. 184 e.v.
[23] Artikel 86, eerste lid, Wilg in afwijking van 6:249 BW. Daarmee kunnen ook personen die de overeenkomsten niet hebben ondertekend daaraan gebonden zijn, bijvoorbeeld kopers van grond die in een kavelruil betrokken was.
[24] Artikel 86, tweede lid, Wilg art. 3:84 BW. Normaal is een niet-eigenaar niet bevoegd te beschikken over onroerend goed; in dit geval dus wel.
[25] Rheinfeld, J.W.A. (2014) Kavelruil. *Civiel en fiscaal: waar lopen de grenzen?* Kluwer, blz. 262 e.v.
[26] Art. 15, eerste lid, onderdeel I van de Wet op Belastingen van Rechtsverkeer. Zie Rheinfeld, blz. 355.
[27] Saillant detail is dat de ruilakte voor het blok Boekelo -Twekkelo inmiddels is gepasseerd, maar de aanleg van de N18 nog niet ter hand kan worden genomen omdat de procedure inzake trace N18 nog niet heeft geleid tot een onherroepelijke vaststelling, mondelinge mededeling DLG.

2.3.2 Wijzigingen ten opzichte van de Landinrichtingswet

De belangrijkste wijziging is dat de gronden die nodig zijn voor het infrastructurele werk zelf onder de Landinrichtingswet niet en in de Wilg wel in het blok kunnen worden opgenomen. Dat maakt deze vorm van landinrichting nog bruikbaarder.

2.4 Concluderend

We kunnen concluderen dat ruilverkaveling bij overeenkomst of vrijwillige kavelruil een populair instrument is dat zowel in kleiner verband als meer planmatig wordt ingezet. Een wettelijke regeling, hoewel niet strikt noodzakelijk, blijft zinvol. Om oneigenlijk gebruik te voorkomen zou herinvoering van de objectieve verbeteringseis in de wet en de goedkeuring vooraf van de kavelruil kunnen worden overwogen. Deze goedkeuring zou, gezien de decentralisatie, dan bij de provincie moeten liggen. Tegelijkertijd zouden dan de omstreden ruilschema's, die altijd voor moeilijkheden zorgen en ook buitenwettelijk zijn, kunnen vervallen. Ook zou de toetredersbepaling kunnen worden verduidelijkt.

De landinrichting in verband met infrastructurele werken is in de Wilg-periode niet ingezet. Juridische belemmeringen voor toepassing zijn er niet, zeker niet nu de gronden die nodig zijn voor het werk in het blok worden opgenomen. Om het gebruik te bevorderen valt het te overwegen een koppeling te leggen met het tracébesluit. Dit kan bijvoorbeeld door van een besluit tot aanpassingsinrichting een verplicht onderdeel van een tracébesluit te maken. Een nog sterkere koppeling ontstaat als in de Tracéwet wordt bepaald dat het tracébesluit geldt als inrichtingsplan in de zin van artikel 24 van de Wilg. Ook is het denkbaar om het rijk landinrichtingsbevoegdheden te geven, omdat het initiatief voor het aanleggen van infrastructuur op rijksniveau ligt. Gezien de beperkte huidige behoefte zal het belang van aanpassingsinrichting hiervoor wel verder moeten worden duidelijk gemaakt.

3 Gebruik gewone landinrichting

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de gewone landinrichting aan de orde, dat wil zeggen die vorm van landinrichting waarbij een inrichtingsplan wordt opgesteld, waarbij in meer of mindere mate werken worden uitgevoerd en bestemmingen herzien en waarbij een herverkaveling plaatsvindt. We gaan hiertoe achtereenvolgens in op het huidig gebruik van het instrumentarium uit de Wilg voor gewone landinrichting, de motieven voor inzet van het instrumentarium en de verwachtingen over het toekomstig gebruik.

3.2 Huidig gebruik

Het huidige gebruik van het instrumentarium uit de Wilg voor gewone landinrichtingen is beperkt. Er zijn slechts 8 nieuwe landinrichtingsprojecten gestart onder de Wilg (zie tabel 3.1). Verder zijn er 15 projecten met wettelijke herverkaveling onder de Wilg gebracht die zijn gestart onder de Landinrichtingswet. Hiervan is één (Winterswijk-Oost) later omgezet in vrijwillige kavelruil. Dit brengt het totale aantal huidige projecten onder de Wilg op 22, waarvan één project in voorbereiding (stand 19 augustus 2014). Verder worden nog 15 blokken op basis van de Landinrichtingswet en twee blokken op basis van de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën afgerond (stand 1 januari 2014). Ter vergelijking: In de periode 1999 -2006 lag het totale aantal in uitvoering zijnde landinrichtingen jaarlijks boven de 100.[28]

Het beperkte aantal nieuwe landinrichtingsprojecten veroorzaakt een daling van de totale oppervlakte herverkaveling in uitvoering. Deze lag in 2013 op 195.877 ha; dit is bijna een halvering ten opzichte van het beginjaar 2007 (zie tabel 3.2).

Niet overal wordt dezelfde mix aan landinrichtingsinstrumenten ingezet. De gekozen mix is afhankelijk van onder meer de aard van de opgaven en de verhoudingen in het gebied. Zo wordt niet overal gekozen voor herverkaveling en daarbij behorende instrumenten als ruilplan en lijst der geldelijke regelingen. Ook de mate waarin gekozen wordt voor de uitvoering van werken, zoals de aanleg van infrastructuur en landschapselementen, de inrichting van natuurgebieden of zogenaamde kavelaanvaardingswerken verschilt per gebied, al is er van grootschalige herinrichting zoals in het verleden, waarbij hele gebieden op de schop gingen, nergens sprake meer. De korting, een instrument om gronden vrij te spelen voor publieke doelen wordt meestal wel toegepast maar wel beperkt omdat het vaak gezien wordt als vorm van onteigening. Bij korting kunnen de percelen die noodzakelijk zijn voor realisatie van vooral lijnvormige elementen toegewezen worden aan de nieuwe eigenaar. De huidige eigenaren hebben recht op vervangende grond, minus het kortingspercentage. De gezamenlijke eigenaren binnen een blok zorgen voor deze vervangende grond, omdat zij een afgesproken percentage van hun ingebrachte grond moeten afstaan. In de praktijk wordt in het inrichtingsplan een maximumkortingspercentage vermeld, dat is gebaseerd op de voorgenomen toewijzingen, maar meestal valt dat percentage lager uit doordat belanghebbenden grond inbrengen en kiezen voor niet opnieuw toedelen, organisaties die grond toegewezen krijgen ook grond inbrengen en extra gronden verworven kunnen worden voor compensatie.

[28] Diverse jaarverslagen DLG.

Tabel 3.1
Landinrichtingsprojecten onder de Wilg (stand 19 augustus 2014)

Provincie	Inrichtingsplan (IP)	Gestart onder Wilg?	Plan-gebied (ha)	Datum IP	Blok	Datum ruilplan	Afslui-ting
Fryslân	Franekeradeel-Harlingen	ja	7.096	2-7-2013			2020
Fryslân	Swette-De Burd	nee	2.380			2-2-2010	
Drenthe	Dwingelderveld	ja	5.480	6-4-2010		*geen herverkave-ling*	
Drenthe	Nieuw-Schoonebeek	nee	1.700	13-10-2009			
Drenthe	Peize	nee	5.200	4-3-2008		5-4-2011	
Drenthe	Zuidwolde-Noord Beneden Egge	nee	8.100	22-4-2009	Oost	30-11-2010	2015
					West	8-10-2013	2017
Drenthe	Zuidwolde-Zuid	nee	2.620	25-8-2009		8-5-2012	2016
Drenthe/ Fryslân	Oude-Willem	ja	450			*geen herverkave-ling*	
Overijssel	Enschede-Noord	nee	4.600	28-10-2008	Lonnekermarke	11-07-2013	
					Lonnekerland		
Overijssel	Enschede-Zuid	nee	5.000	1-1-2007	Broekheurne	16-12-2009	
					Boekelo-Twekkelo	20-3-2013	
Overijssel	Enter	nee	4.850	7-2-2007	Enter-Ypelo	14-11-2012	2017
					Deldernerbroek	7-5-2014	2017
Overijssel	Losser	nee	9.200	14-11-2007	De Lutte-Beuningen		
					De Lutte-Losser		
					Elsbeek-Overdinkel	16-05 2013	
Overijssel	NWO Blokzijl-Vollenhove	nee	3.466	21-6-2014			
Overijssel	NWO Scheerwolde	nee	4.450	10-7-2012			
Overijssel	Olst-Wesepe	ja	4.073	18-1-2011		19-2-2014	2016
Overijssel	Saasveld-Gammelke	nee	2.770	9-12-2008		12-1-2011	
Overijssel	Staphorst	ja	6.574	2-4-2013			
Gelderland	Winterswijk-Oost	nee	6.900	12-10-2005		*omgezet in vrijwillige kavelruil*	
Noord-Brabant	Overdiepse Polder	ja	650	9-6-2009			
Noord-Brabant	Weerijs-Zuid	nee	3.100	12-10-2010		26-11-2013	
Noord-Brabant	Wintelre-Oerle	nee	1.500	1-12-2009		23-10-2012	
Limburg	Sarsven en de Banen	ja	1.628	19-6-2012		17-2-2014	2016
Limburg	Schinveldse Es	ja	707	18-1-2011		3-10-2012	2015

Bron: diverse inrichtingsplannen, planwijzigingen en informatie van projectwebsites.

Onteigening is ook een instrument dat kan worden toegepast binnen een landinrichting om grond te verkrijgen voor publieke doelen. Verschil met korting is dat onteigening alleen de eigenaren van het benodigde gebied of tracé treft (die daarvoor financieel worden gecompenseerd) terwijl bij korting iedere inbrenger een beetje wordt gekort zodat de eigenaren die grond moeten inleveren kunnen worden gecompenseerd met grond. Het enige voorbeeld van een voornemen tot onteigening van 11 ha onder de Wilg is het landinrichtingsproject Enschede-Noord voor de te realiseren waterberging en natuur rond Kristalbad.[29] Soms wordt ook gekozen voor onteigening binnen een landinrichting op basis van de ruimtelijke ordening.

Het inrichtingsplan is verplicht en wordt dus altijd toegepast bij landinrichting. De figuur van de bestuurscommissie voor de uitvoeringsfase en soms ook voor de voorbereidingsfase, zien we ook overal. Wel kunnen de bevoegdheden die GS aan de bestuurscommissie delegeert verschillen. Zo

[29] Zie: Spijkerboer, J.(2014) Onteigening voor natuur- en recreatiegebieden een mythe of binnenkort weer realiteit? *Agrarisch Recht* 2014, blz. 216 e.v.

kozen GS van Noord-Brabant ervoor om in het project Weerijs-Zuid belangrijke bevoegdheden zoals de vaststelling van het ruilplan en de behandeling van zienswijzen aan zich te houden. In andere processen zijn deze bevoegdheden gedelegeerd aan de bestuurscommissie.

Tabel 3.2
Ontwikkeling oppervlakte wettelijke herverkaveling in uitvoering

Jaar	2013	2012	2011	2009	2008	2007
Aantal ha in uitvoering	195.877	212.775	295.000	339.000	374.000	390.000

Bron: diverse jaarverslagen Kadaster.

3.3 Motieven voor inzet

Provincies zijn bevoegd om het landinrichtingsinstrumentarium uit de Wilg in te zetten. In de periode 2007-2014 liepen in Fryslân, Drenthe, Overijssel, Limburg, Noord-Brabant en Gelderland landinrichtingen onder de Wilg. Soms waren dit nieuwe projecten, vaak ook was sprake van projecten die al gestart waren onder de Landinrichtingswet en voortgezet werden onder de Wilg. Belangrijkste reden voor provincies om in bepaalde gebieden voor landinrichting te kiezen dan wel lopende trajecten voort te zetten was de complexiteit van de opgave (meestal landbouw, natuur, water) en de inschatting dat voor realisatie van beleidsdoelen doorzettingsmacht op een zeker moment van pas zou kunnen komen (zie ook kader 3.1). Ook verzoeken uit gebieden konden aanleiding zijn voor de provincie om een landinrichtingsproces te starten. Een recent voorbeeld is Olst-Wesepe waar de georganiseerde landbouw zelf een verzoek deed om het afgebroken wettelijke traject weer op te starten en daarvoor gehoor vond bij Provinciale Staten van Overijssel. Bij provincie Drenthe was de mogelijkheid tot het instellen van een bestuurscommissie onder de Wilg en de Provinciewet een specifiek argument voor het onder de Wilg brengen van twee nieuwe gebiedsontwikkelingen (Dwingelderveld en Oude Willem). In deze gebieden is geen sprake van een herverkavelingsopgave maar waren de organisatorische voordelen van een bestuurscommissie een doorslaggevende reden om te kiezen voor een wettelijk traject.[30] In andere provincies spelen het ‘uit handen geven’ van belangrijke bevoegdheden aan bestuurscommissies gecombineerd met een gebrek aan grip op de ondersteunende dienst DLG, juist een rol bij de impopulariteit van het instrument.

Kader 3.1: Aanleiding landinrichting in Sarsven en de Banen

Het landinrichtingsproject Sarsven en de Banen is ontstaan uit een conflict tussen de agrariërs uit het gebied en de werkgroep ‘Behoud de Peel’ over het waterbeheer. De werkgroep wil dat de agrariërs rond de natuurgebieden Sarsven en de Banen, Schoorkuilen, de Zoom en de Kleine en Groote Moost stoppen met drainage en beregening omdat dit schadelijk is voor de natuur. De agrariërs hebben bovendien geen vergunning voor drainage en beregening maar de Provincie gedoogd deze bestaande praktijk. Na een juridische procedure stelt de Raad van State de werkgroep in het gelijk. De druk voor het vinden van een oplossing neemt hierdoor toe. In ruil voor het verlenen van tijdelijke vergunningen moet er ingegrepen worden in het watersysteem. Het Waterschap Peel en Maasvallei werkt hiertoe het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime uit (GGOR/Nieuw Limburgs Peil) voor zowel natuur- als landbouwgebieden. Om het GGOR/NLP in te voeren zijn ingrijpende maatregelen nodig, zoals het graven van watergangen. Er moet ook grond voor nieuwe natuur worden verworven en sommige landbouwpercelen moeten worden vernat. Om deze maatregelen uit te voeren vindt de gebiedscommissie Nederweert een integrale aanpak noodzakelijk. Gezien de complexe opgave en de mogelijkheid die de Wilg biedt om bij voorrang percelen toe te wijzen aan een bepaalde functie is het volgens de gebiedspartijen het beste instrument. Daarnaast eist de werkgroep ‘Behoud de Peel’ een resultaatverplichting van 100 ha nieuwe natuur en volledig doelbereik in het kader van de GGOR. Dit vraagt om inzet van het instrument korting. Bovendien is het van belang dat alle eigenaren meewerken.

[30] Artikel 2 Wilg. Ook zonder de Wilg zou dat trouwens kunnen; zie art. 81 Provinciewet.

Redenen om niet voor landinrichting te kiezen, dan wel terughoudend te zijn bij inzet ervan, zijn het dwingende karakter in combinatie met gebrek aan draagvlak bij de landbouw. Bestuurlijk ligt de inzet van het landinrichtingsinstrument hierdoor vaak moeilijk.

Respondenten geven aan dat landinrichting ook kampt met een imagoprobleem. In de praktijk worden dwingende elementen zoals onteigening of korting nauwelijks ingezet of gecompenseerd, en wordt ook in wettelijke trajecten veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van een zo breed mogelijk draagvlak voor de plannen. Procesvernieuwingen zoals hoorzittingen of inloopdagen voor het gebied en clustergesprekken met grondeigenaren en gebruikers dragen hieraan bij.

Daarnaast speelt een rol dat landinrichting (nog steeds) geassocieerd wordt met lange processen en ingewikkelde procedures. De vernieuwingen in de Wilg hebben aan deze beeldvorming niets veranderd. En ook recente ervaringen met landinrichtingsprocessen die binnen vier jaar worden afgerond zoals in Olst-Wesepe, Sarsven en de Banen en Schinveldse Es lijken hierop niet van invloed. Bestuurders schatten in dat met een landinrichting op korte termijn geen aansprekende successen te boeken zijn. Ook bij de landbouw is er vrees voor de lange duur van landinrichtingsprocessen.

Ook de kosten van landinrichting pleiten in sommige provincies tegen inzet van het instrument. Zo koos provincie Utrecht niet voor nieuwe inzet van het instrument in de Langbroekerwetering omdat de hoge kosten van landinrichting, ook voor de boeren, niet opwegen tegen de baten. Een provinciale betrokkene zegt: "Als je eerst een paar miljoen moet investeren voor een kleine winst voor de boeren, dan gaat de politiek zich afvragen: 'moeten we dit wel willen'". Hierbij speelt ook een rol dat de verkavelingssituatie in de provincie Utrecht relatief goed is en de kosten voor verdere verbetering dus relatief hoog.

Zuid-Holland maakte in de ILG-periode helemaal geen gebruik van het verplichtend landinrichtingsinstrumentarium. De provincie koos voor agrarische doeleinden liever voor vrijwillige kavelruil en voor het verwerven van de laatste hectaren Recreatie om de stad en de EHS of voor onteigening op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Voordeel van onteigenen op basis van de Wro boven onteigenen op basis van de Wilg was volgens een provinciale betrokkene dat bij het eerste de verantwoordelijkheid gelegd kon worden bij gemeente terwijl bij het tweede de verantwoordelijkheid voor onteigening bij de provincie als vaststeller van het inrichtingsplan ligt. Ook speelde in de voorkeur voor ander instrumentarium mee dat de provincie meer procescomplexiteit voorzag bij inzet van de Wilg en meer ervaring had met onteigening op basis van de Wro.

Opvallend is dat de afwegingen voor inzet van het instrument meestal zeer gebiedsspecifiek zijn. Zelfs bij gebieden binnen dezelfde provincie met ogenschijnlijk vergelijkbare inhoudelijke opgaven kon dat in het ene gebied leiden tot inzet van het wettelijk instrument terwijl in het andere gebied eerst een buitenwettelijk spoor wordt bewandeld omdat er onvoldoende draagvlak voor inzet van het wettelijk instrument is. Er zijn slechts enkele provincies die een meer generieke keuze maakten tegen inzet van het wettelijk instrument, zoals Zuid-Holland en Gelderland.

Er zijn verder geen voorbeelden bekend van eenzijdig initiëren van landinrichting door provincies. Er is altijd sprake van of een verzoek vanuit de georganiseerde landbouw of terreinbeheerders of bij een sterke wens vanuit de provincie, een toets op voldoende draagvlak bij gebiedspartijen.

Over het algemeen is er bij provincies die het instrument inzetten op ambtelijk niveau een goed inzicht in de mogelijkheden van de Wilg. Wel is dit inzicht meestal beperkt tot een klein aantal mensen betrokken bij beleid voor het landelijk gebied. Op strategisch en tactisch niveau, bij het formuleren van het omgevingsbeleid en de keuze voor uitvoeringsinstrumentarium, is het geen automatisme om de mogelijkheden van landinrichting voor de te bereiken omgevingsdoelen in beeld te brengen. Ook is er een groot verschil in kennis en ervaring tussen provincies met lopende landinrichtingsprojecten en provincies waar al jarenlang geen landinrichtingsprojecten zijn geweest. Hoe langer er geen landinrichtingen zijn, hoe meer deze kennisachterstand oploopt.

3.4 Toekomstig gebruik

Voor de toekomst hebben provincies nog geen concrete plannen om nieuwe landinrichtingen te starten op basis van de Wilg (stand 1 juni 2014). Lopende trajecten worden voortgezet en provincies bezinnen zich nog op het instrumentarium dat nodig is om hun doelen in het landelijk gebied te realiseren. Door de verdere decentralisatie van het natuurbeleid zijn provincies nu volledig verantwoordelijk voor de ontwikkeling en beheer van het Natuurnetwerk Nederland, de meeste Natura 2000 gebieden, het soortenbeleid en het agrarisch natuurbeheer. Daarnaast hebben zij doelen op het gebied van het verbeteren van milieu- en watercondities voor natuur, recreatie, waterberging en landbouwstructuur-versterking. Bij de verdere invulling van het natuurbeleid staat het landinrichtingsinstrument niet bovenaan het lijstje. Wel geven de meeste provincies aan het instrument achter de hand te willen houden voor het geval andere uitvoeringssporen onvoldoende opleveren. Dit geldt vooral voor opgaven zoals Natura 2000/PAS waarvoor zij verplichtingen zijn aangegaan. Provincies die het verplichtende instrumentarium uit de Wilg tot nu toe niet hebben toegepast zijn hierbij het meest terughoudend. Als in een gebied voornamelijk agrarische structuurversterking aan de orde is geven provincies meestal de voorkeur aan vrijwillige kavelruil.

Een aantal factoren speelt bij deze terughoudendheid een rol. Allereerst de aard van de inrichtingsopgave. De meeste respondenten vinden landinrichting vooral geschikt voor grootschalige, complexe, inrichtingsopgaven in het landelijk gebied met een duidelijke landbouwcomponent waarvoor op grote schaal gronden geruild moeten worden. Hiervan zijn er volgens hen nog maar weinig. Voor kleinschaliger natuuropgaven bieden combinaties van gerichte afrondingsaankopen voor de EHS en vrijwillige kavelruil, al dan niet ingebed in bredere gebiedsprocessen, voldoende soelaas[31]. Sommige provincies vinden verder landinrichting een te zwaar instrument voor de huidige opgaven in het landelijk gebied. Zo geeft een vertegenwoordiger van Provincie Noord-Holland aan dat het de restopgave EHS voldoende kan realiseren via vrijwillige grondverwerving en inrichting, met de onteigeningswet als wettelijk sluitstuk. BBL-gronden worden eventueel wel geruild maar dit kan via vrijwillige kavelruil. Ook voor agrarische structuurversterking volstaat volgens hem vrijwillige kavelruil. De grens tussen grootschalig en kleinschalig is echter geen objectief gegeven. Zo kiest provincie Fryslân vooralsnog niet voor nieuwe inzet van de Wilg op grond van het kleinschalige karakter van de ontwikkelopgave natuur. Een betrokkene van Staatsbosbeheer geeft aan dat de ontwikkelopgave in Friesland zich concentreert in enkele gebieden, waarvan minstens één wat hem betreft voor landinrichting in aanmerking zou kunnen komen.[32]

Verder kunnen provincie specifieke en culturele factoren van invloed zijn de keuze voor de Wilg. Zo lijkt provincie Limburg het meest open te staan voor inzet van het instrument als realisatie van natuur-, water- en landbouwopgaven via andere wegen niet lukt. Een verklarende factor is het versnipperde grondeigendom, het voorkomen van ploegruil, de vaak grote verschillen tussen grondgebruik en grondeigendom en de moeilijkheid om tot overeenstemming te komen in vrijwillige trajecten.[33] Ook de positieve ervaringen met de samenwerking met DLG in eerdere landinrichtingsprocessen spelen een rol.

Belangrijker wellicht voor de terughoudendheid is de veranderde sturingsfilosofie van provincies in het natuurbeleid. De meeste provincies zetten sterk in op initiatieven van andere partijen voor het realiseren van de natuuropgave. De rol van de provincie is die van partner of facilitator. Provincie Brabant heeft voor de natuuropgave een speciaal ontwikkelfonds in het leven geroepen op afstand van het provinciaal bestuur, waarin de rijks- en provinciale middelen voor natuur zijn samengebracht en nauw wordt samengewerkt met de Brabantse Manifestpartners. Limburg zet voor realisatie van de

---

[31] Spijkerboer staat inzet voor van het onteigeningsinstrument uit de Wilg voor het realiseren van deze afrondingsaankopen, zie J. Spijkerboer (2014) Onteigening voor natuur- en recreatiegebieden een mythe of binnenkort weer realiteit? *Agrarisch Recht* 2014, blz. 216 e.v. Provinciale respondenten wijzen dit echter af. Eén van hen noemt het zelfs oneigenlijk gebruik van de Wilg. Mocht onteigening nodig zijn dan heeft een traject van onteigenen op basis van de Wro over het algemeen de voorkeur.

[32] Kuindersma, W. *et al.* (te verschijnen) *Vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid*. Wot-rapport.

[33] Ter illustratie: de Verkavelen voor Groei pilot in het project Leropperveld heeft twee keer zo lang geduurd als gepland en twee keer zo veel gekost als begroot.

ontwikkelopgave in op meerjarige partnercontracten met partijen als Limburg Landschap, Stichting Ark en Natuurmonumenten. Ook Zuid-Holland wil voor de realisatie van de natuuropgave samenwerken met ander partijen in netwerkachtige verbanden.[32] Provinciale betrokkenen beantwoorden de vraag of het wettelijk instrumentarium nog past bij deze nieuwe rolverdeling verschillend. Voor Zuid-Holland staat vast dat wettelijke landinrichting niet past bij haar nieuwe sturingsfilosofie want die vraagt om flexibiliteit, draagvlak en vrijwilligheid. Daarom ziet de provincie ook af van onteigening voor natuur. Limburg geeft aan dat in het geval beoogde partners er niet uitkomen, het wettelijk instrument een optie blijft. Hiervan kan sprake zijn in de complexere gebieden. In Brabant zou het initiatief om het wettelijk instrument in te zetten volgens de nieuwe sturingsopvatting idealiter van andere partijen moet komen. De betrokkene van provincie Brabant licht toe waarom hij die kans niet hoog in schat: "Wij zeggen, gemeente, jullie zijn aan zet om hier iets te realiseren. De gemeente ziet vervolgens kans om een gebiedsproces te starten waarvoor wettelijke herverkaveling uiterst geschikt is. Dan moet de gemeente GS verzoeken om daar een bestuurscommissie voor in te stellen. Dat is een rare rolomdraaiing."

Opvallend is tenslotte dat provincies vooralsnog de inzet van landinrichting niet of nauwelijks overwegen voor andersoortige opgaven zoals infrastructuur. Provincie Limburg heeft voor het project de Grensmaas gericht op waterveiligheid en natuur samen met de toenmalige Ministeries van Verkeer en Waterstaat en LNV een herinrichting aangevraagd. Bij de overgang van de Landinrichtingswet naar de Wilg heeft de provincie ervoor gekozen om deze landinrichting niet door te zetten. In Brabant is het landinrichtingsinstrumentarium toegepast in het kader van waterveiligheid bij de ontpoldering van de Overdiepse polder. Maar verder zijn wij geen voorbeelden tegengekomen.

De discussie over stedelijke herverkaveling wordt verder met interesse gevolgd door provincies, maar het zijn toch vooral de gemeenten die daarbij aan zet zijn. Handicap bij inzet voor nieuwe doelen is dat landinrichting nog steeds sterk wordt geassocieerd met landbouw. Bij andere 'sectoren' binnen het provinciehuis staan de mogelijkheden die landinrichting biedt vaak niet op het netvlies. Het instrument wordt dan ook slechts door enkele provincies opgenomen in hun omgevingsbeleid.

3.5 Concluderend

Het instrument landinrichting is onder de Wilg weinig ingezet. In de Wilg-periode zijn acht nieuwe landinrichtingsprojecten gestart en 15projecten met herverkaveling voortgezet. Voor de nabije toekomst hebben provincies geen concrete plannen het instrument opnieuw in te zetten. Landinrichting wordt door veel bestuurders geassocieerd met langdurige, ingewikkelde en dure processen. Verder schrikken zij terug voor de dwingende elementen van landinrichting. Het gebrek aan draagvlak bij de landbouw voor inzet van het instrument draagt hieraan bij. Ook de veranderde rol van de provincie als facilitator of partner verhoudt zich slecht tot de inzet van dwingend instrumentarium. Verder speelt de perceptie van de aard van de inrichtingsopgaven een rol: sommige provincies vinden landinrichting een te zwaar instrument voor de resterende inrichtingsopgaven in het landelijk gebied. Toch willen de meeste provincies het instrument wel achter hand houden voor opgaven in het landelijk gebied waarvoor doorzettingsmacht uiteindelijk toch nodig is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan opgaven waarvoor provincies verplichtingen zijn aangegaan zoals Natura 2000/PAS.

4 Werking en meerwaarde landinrichting

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de werking van het landinrichtingsinstrumentarium in de praktijk en de meerwaarde ten opzichte van andere instrumenten voor de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven. Ook gaan we in op de knelpunten die in de praktijk ontstaan bij toepassing van het landinrichtingsinstrumentarium. We beperken ons hierbij wederom tot de werking, meerwaarde en knelpunten van gewone landinrichting.

4.2 Werking

4.2.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan we in op de werking van het landinrichtingsinstrumentarium in de praktijk. In feite heeft landinrichting twee gezichten: het 'top down'-gezicht van het dwingende instrumentarium van de overheid en het 'bottom up' –gezicht van initiatief vanuit gebieden, gebiedscommissies, wenszittingen en inspraak. De eerste twee veronderstellingen die we hier toetsen belichten deze beide kanten van landinrichting.

4.2.2 Doorzettingsmacht

De veronderstelling die hier wordt getoetst luidt:

Landinrichting zorgt voor doorzettingsmacht bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven in het landelijk gebied via de toepassing van dwingende elementen als verplichte medewerking aan ruiling en uitvoeren van werken, korting en onteigening.

Deze veronderstelling kan op hoofdlijnen worden bevestigd. Verplichte medewerking zorgt er voor dat alle grond binnen een blok in principe betrokken kan worden bij de grondruil. Eigenaren zien eerder in dat ze het ruilproces niet kunnen keren en gaan meedenken in oplossingen. Dit is een belangrijke succesfactor voor het realiseren van onder meer agrarische structuurversterking, omdat hierdoor een optimale verkaveling mogelijk wordt. Korting is een instrument dat kan worden ingezet om grond vrij te spelen voor publieke doelen. Dit is vooral van belang bij de aanleg van lijnvormige elementen, omdat hiermee meestal veel eigenaren zijn gemoeid die allemaal een klein stukje moeten inleveren. Onteigening ter plekke kan ook binnen een landinrichting, maar wordt zelden toegepast. De doorzettingsmacht blijkt ook uit het feit dat al kan worden begonnen met de inrichting van het toegewezen gebied voor publieke doelen *voordat* het ruilplan is vastgesteld.

Duidelijk is ook dat je er met doorzettingsmacht alleen niet bent. Voorwaarde voor het kunnen uitoefenen van doorzettingsmacht is volgens betrokkenen een lange voorbereidingstijd waarin gebiedspartijen overtuigd raken van de noodzaak van de inzet van het instrument en mee kunnen praten over de wijze waarop het wordt ingezet. In Schinveldse Es kwamen gebiedspartijen er gedurende een vrijwillig proces achter dat men er op vrijwillige basis niet uitkwam terwijl er ondertussen wel belangen werden geschaad. Verder is verplichte deelname tot op zekere hoogte een theoretisch begrip. Het lukt provincies vaak niet om mede-overheden met grondposities over te halen mee te doen aan een ruilproces. Men kan andere overheden natuurlijk dwingen, maar dat past niet bij het bestuurlijk partnerschap dat provincies nastreven. Doorzettingsmacht zonder draagvlak is volgens een deelnemer aan de gebiedenworkshop sowieso een 'dood spoor'. Je krijgt onder dwang wel dingen uitgevoerd, maar hoe laat je het gebied achter? Verschillende betrokkenen vrezen dat de overheid bij een te groot beroep op doorzettingsmacht, door de verstoorde verhouding met gebiedspartijen, op

langere termijn slechter af is. Voor zover het gaat om doorzetten tegenover andere overheden kan gezegd worden dat dat zeker niet gebruikelijk is. Ook met die overheden moet men verder.

4.2.3 Draagvlak

De veronderstelling die hier wordt getoetst luidt:

Landinrichting zorgt voor draagvlak voor de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven door de participatie van gebiedspartijen in commissies en de wenszittingen voor grondeigenaren en -gebruikers.

Hoewel het belang van draagvlak alom wordt onderschreven getuige de vorige paragraaf kan deze veronderstelling niet worden bevestigd. De genoemde participatievormen schieten volgens betrokkenen te kort voor het creëren van draagvlak in de betekenis van acceptatie van de aanpak van de meervoudige opgave en actieve deelname aan de uitvoering. Een veel gehoorde klacht is dat commissies het gebied onvoldoende vertegenwoordigen en teveel leunen op de expertise van DLG en Kadaster. Bovendien zijn ten opzichte van de oude landinrichtingscommissies gebiedspartijen als LTO over het algemeen minder sterk vertegenwoordigd ten faveure van overheden. Maar er zijn ook meer fundamentele twijfels over de vraag of participatie via vertegenwoordiging nog wel past in een steeds individualistischer samenleving. Dit is een van de aanleidingen van de procesvernieuwingen die zijn doorgevoerd onder de noemer van Verkavelen voor Groei. Hier ontwikkelen de grondeigenaren zoveel mogelijk zelf het ruilplan, waardoor proceseigenaarschap kan ontstaan (zie kader 4.1).

Betrokkenen zijn het er verder over eens dat draagvlakontwikkeling of 'massage' vooraf moet gaan aan inzet van het instrument landinrichting. Het helpt daarbij als een gebiedspartij met voldoende steun in het gebied hierbij zelf het voortouw neemt in plaats van een overheid.

Dit laat onverlet dat het grote aantal formele procedures die wettelijke landinrichting nu eenmaal met zich meebrengt vaak moeilijk is uit te leggen aan niet-ingewijden. Dit kan leiden tot onbegrip en frustratie, bijvoorbeeld als belanghebbenden net te laat zijn met indienen van een wens of zienswijze. Deze ondoorzichtigheid wordt volgens een betrokken projectleider nog eens versterkt door pogingen Wilg en RO-procedures in elkaar te schuiven of parallel te laten lopen met het oog op het verhogen doorloopsnelheid.

Kader 4.1 Verkavelen voor Groei in Olst-Wesepe

Hoewel ontwikkeld in vrijwillige kavelruilprocessen is het principe Verkavelen voor Groei in Olst-Wesepe succesvol toegepast in een landinrichtingsproces. Onderdelen van de interactieve werkwijze waren het gebruik van twee 'kamers' tijdens de wenszitting. In de eerste kamer vond de registratie van wensen en pacht plaats door de medewerker van het Kadaster, terwijl in de tweede kamer de eigenaren door de voorzitter van de Uitvoeringscommissie werden uitgedaagd om over de toekomst van hun bedrijf na te denken en werden uitgenodigd om actief deel te nemen aan het vervolgproces. Vervolgens organiseerde de commissie in korte tijd 13 clustergesprekken waarbij de grondeigenaren zelf met de kavels gingen puzzelen en vier inloopdagen voor meer informatie. Voordeel van deze manier van werken was volgens betrokkenen dat gebiedskennis optimaal werd benut en dat er meer begrip is voor de uiteindelijke toedeling. Dit uit zich overigens niet direct in een laag aantal zienswijzen. Uiteindelijk dienen belanghebbenden 95 zienswijzen in op het ontwerp-ruilplan terwijl de Uitvoeringscommissie rekening hield met 25 zienswijzen. De aard van de zienswijzen valt echter mee. De verwachting is dat drie jaar na de wenszittingen de akte-passering kan plaatsvinden en een jaar later de Lijst der Geldelijke regelingen kan worden afgerond.

4.3 Meerwaarde

4.3.1 Inleiding

Hier wordt de vraag beantwoord wat de meerwaarde is van landinrichting boven alternatieve instrumenten voor de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven in het landelijk gebied. Bij het bepalen van de meerwaarde van landinrichting moeten we eerst kijken welke alternatieven er voor handen zijn in de beleidspraktijk voor de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven. Het belangrijkste alternatief is een integraal, vrijwillig, gebiedsproces. Hierbij komen gebiedsactoren op vrijwillige basis tot een (buitenwettelijk) gebiedsplan voor de verbetering van het gebied. Ter uitvoering van het gebiedsplan kunnen diverse maatregelen worden ingezet zoals grondverwerving, vrijwillige (planmatige) kavelruil en inrichting. Een ander alternatief voor bijvoorbeeld het realiseren van natuur- en wateropgaven is onteigening ter plekke op basis van een inpassingplan of bestemmingsplan eventueel gecombineerd met vrijwillige kavelruil voor landbouwstructuurversterking. In het vervolg presenteren we twee veronderstellingen over de meerwaarde van landrichting ten opzichte van deze alternatieven, die we vervolgens toetsen.

4.3.2 Meerwaarde ten opzichte van integrale gebiedsprocessen

De veronderstelling die hier wordt getoetst luidt:

De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van integrale, vrijwillige gebiedsprocessen bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven bestaat uit meer zekerheid over doelbereik, realisatie van een optimale verkaveling en de mogelijkheid meerdere verwervingsinstrumenten in te zetten.

Deze veronderstelling kan op basis van de geïnventariseerde praktijkervaringen worden bevestigd. Voordeel van landinrichting is dat ‘aan de voorkant’ doelen en middelen van deelnemende partijen kunnen worden vastgelegd in het inrichtingsplan. In combinatie met de al genoemde elementen van doorzettingsmacht biedt dit meer zekerheid over het behalen van de gestelde publieke doelen en de realisatie van een optimale verkaveling, dan bij vrijwillige gebiedsprocessen. Dit geldt vooral in situaties waarin er weinig beleidsruimte is en publieke doelen locatie gebonden zijn. Doorzettingsmacht alleen is hiervoor echter niet voldoende. Gedeelde urgentie, draagvlakontwikkeling en een goede grondpositie van de overheid zijn minstens zo belangrijk, volgens betrokkenen. Hierin verschillen landinrichtings- en buitenwettelijke gebiedsprocessen dus niet zoveel.

Het zekerstellen van doelen en middelen aan de voorkant heeft als keerzijde een gebrek aan flexibiliteit. Het is binnen wettelijke trajecten moeilijk snel op nieuwe ontwikkelingen in te spelen door alle procedures die doorlopen moeten worden bij planwijzigingen. Zeker bij een hoge maatschappelijke en beleidsmatige dynamiek is dit een belangrijk nadeel. Het risico van een neerwaartse spiraal is dan levensgroot getuige voorbeelden van landinrichtingsprocessen die keer op keer ingehaald worden door nieuwe ontwikkelingen, waardoor het landinrichtingsproces vertraging oploopt en het draagvlak in het gebied wordt ondermijnd (zie bijvoorbeeld Olst-Wesepe, bijlage 1 en Enschede Noord[34]).

De mogelijkheid om meerdere grondverwervingsinstrumenten in te zetten in landinrichtingsprojecten moet verder niet worden overschat. In de praktijk wordt nauwelijks gekozen voor het onteigeningsinstrument. Korting is aan een maximum gebonden en wordt meestal maar beperkt ingezet. Landinrichting Sarsven en de Banen is in dat opzicht een uitzondering (zie kader 4.2). In plaats van korting wordt sterk ingezet op vrijwillige grondverwerving. Meestal wordt pas met het ruilproces begonnen als een belangrijk deel van de benodigde grond voor overheidsdoelen op vrijwillige basis is verworven (zie kader 4.2). Ook hierin verschillen landinrichtings- en buitenwettelijke gebiedsprocessen dus niet zoveel.

[34] Boonstra, F.G. en R.J. Fontein (2011) *Tussen kunnen, willen en mogen. Evaluatie van de pilot bestuurlijke overdracht gemeente Enschede.* Alterra-rapport 2125, blz. 55.

Een nog niet genoemd voordeel van landinrichting is de grotere rechtszekerheid voor belanghebbenden. Er zijn standaardprocedures voor compensatie als individuele belangen worden geschaad en standaardprocedures voor zienswijzen en beroep. In vrijwillige processen kan volgens een betrokkene ongewenste sociale druk ontstaan. Het is immers niet de anonieme overheid die iets afdwingt maar de buurman. Mogelijkheden voor verweer hiertegen zijn in een vrijwillig proces minder goed geregeld.

Een laatste hier te noemen voordeel van landinrichting boven vrijwillige, planmatige kavelruil is dat naast grondeigenaren ook grondgebruikers, met name pachters, betrokken worden. Dit draagt bij aan een optimale verkaveling, vooral in gebieden met veel pachtrelaties.[35]

Kader 4.2: Inzet korting in Sarsven en de Banen

De bestuurscommissie van landinrichtingsproject Sarsven en de Banen in Noord-Limburg maakt gebruik van het instrument korting en toewijzing via de met korting verkregen gronden. In totaal zijn de grondeigenaren uit het gebied met 34,6 ha gekort, overeenkomend met 3,2% van het te verkavelen gebied. Dat is een lager percentage dan de maximale 5% die is toegestaan volgens de Wilg maar hoger dan de meeste andere landinrichtingsprojecten. De inschatting van de commissie was echter dat deze hectares hard nodig waren voor het realiseren van zogenaamde locatie gebonden maatregelen zoals de aanleg van waterlopen, uitbreiding van de EHS en aanleg ecologische verbindingszones. Achteraf bleek echter dat er in de aanloop van de vaststelling van het inrichtingsplan zoveel ruilgronden waren verworven dat in het ruilproces de korting kon worden gecompenseerd met grond. De meeste grondeigenaren zijn dan ook overbedeeld.

4.3.3 Meerwaarde ten opzichte van inzet RO-instrumentarium

De veronderstelling die hier wordt getoetst luidt:

De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van onteigening en inrichting ter plekke op basis van een inpassings- of bestemmingsplan is breder draagvlak en realisatie van meerdere gebiedsdoelen, waaronder een optimale verkaveling.

Deze veronderstelling kon moeilijk worden getoetst omdat de meeste respondenten weinig ervaring hebben met inzet van het onteigeningsinstrumentarium. Wel is er bij veel betrokkenen een sterke overtuiging dat je met landinrichting het gebied beter achterlaat omdat je meteen meerdere doelen, waaronder een optimale verkaveling, kunt meenemen terwijl onteigening voor enkelvoudige doelen wordt ingezet met mogelijk ongewenste neveneffecten op andere functies. Toch overwegen sommige provincies voor bijvoorbeeld de afronding van Natura 2000 gebieden, verkoop van ruilgronden gekoppeld aan inzet van het onteigeningsinstrumentarium als verwerving ter plekke op vrijwillige basis niet lukt. Daarvoor zijn in het algemeen wel grotere budgetten nodig dan voor herverkaveling. Ook bij herverkaveling is grond nodig om het proces soepel te laten verlopen, maar die grond wordt naderhand afgerekend met de verkrijgende partij. En voor het realiseren van andere functies, zoals natuur, zijn de benodigde budgetten in herverkaveling kleiner dan bij rechtstreekse aankoop of onteigening ter plekke, omdat bij uitruil via herverkaveling geen bedrijfsschadevergoeding hoeft te worden betaald. Bij onteigening is dat wegens gebrek aan compensatiegrond meestal wel het geval. Bij herverkaveling wordt bovendien precies de benodigde oppervlakte voor andere functies toegedeeld of toegewezen, terwijl bij aankoop of onteigening meestal meer grond moet worden verworven in verband met de terreinsituatie of omdat de resterende oppervlakte van de boer ook moet worden aangekocht. Aankoop en onteigening moeten steeds geschieden op het terrein van de functieverandering, daar ligt immers de nieuwe bestemming, terwijl men bij herverkaveling ook elders verworven gronden kan inzetten en naar de nieuwe functie kan ruilen. Dit is zeker met de ruime voorraad ruilgrond waarover de provincies sinds het Natuurpact beschikken een belangrijk voordeel.

[35] In een vrijwillige kavelruil kunnen ook pachters worden betrokken, maar in de wettelijke herverkaveling hebben zij ook een geregelde positie, via inbreng en toedeling in het ruilplan.

Tenslotte kunnen op basis van het inrichtingsplan ook alle noodzakelijke werken worden uitgevoerd, ook voor niet-agrarische functies, hetgeen door de eigenaren moet worden gedoogd.[36]

4.4 Knelpunten

4.4.1 Inleiding

In de uitvoeringpraktijk zijn we diverse knelpunten tegengekomen bij de inzet van het landinrichtingsinstrumentarium. In deze paragraaf bespreken wij vooral de knelpunten die voortvloeien uit de regeling in de wet, zoals die in de praktijk worden gevoeld.

4.4.2 Schorsende werking beroep

Een probleem met het wettelijk instrumentarium, dat in de praktijk wordt gevoeld, is de schorsende werking van het cassatieberoep. Cassatieberoep betreft meestal één of twee zaken en raakt meestal een zeer beperkte oppervlakte. Desalniettemin kan er geen aktepassering plaatsvinden vanwege de schorsende werking. De vertraging die hieruit voortvloeit loopt snel op naar een jaar en komt de rechtszekerheid niet ten goede. Meestal gaat men in het kader van besluit tijdelijk gebruik al naar de nieuwe kavel (kavelovergang), uitgezonderd de kavels die onderworpen zijn aan het cassatieberoep, terwijl de juridische situatie daarop niet wordt aangepast (de inbreng blijft nog juridisch eigendom). Men zou artikel 72, eerste lid, onder c, kunnen schrappen, maar dat zou betekenen dat een ruilplan in werking treedt, terwijl nog niet zeker is dat de situatie ook zo blijft. Een rechterlijke beslissing over een beroep van een belanghebbende heeft, tenzij het beroep ongegrond wordt verklaard, immers ook gevolgen voor andere belanghebbenden.

4.4.3 Nihil inbreng

Onduidelijkheden bestaan er ten aanzien van de uitruilbaarheid tegen nihil inbreng (art. 8 Bilg), dat wil zeggen dat voor deze inbreng geen vervangende grond wordt toegedeeld en dat tegenover een toedeling geen inbreng hoeft te staan. In de eerste plaats is niet duidelijk of deze inbreng meetelt bij het kortingspercentage op de inbreng van maximaal 5%; ook is niet duidelijk of deze inbreng in geld moet worden gecompenseerd bij de lijst geldelijke regelingen. In de praktijk lijkt dat laatste wel te gebeuren als de belanghebbende stelt schade te lijden. Het systeem van de wet brengt mee dat 'nihil' betrekking heeft op de oppervlakte en niet op de waarde. Dat moet betekenen dat de inbreng niet meetelt bij de korting (die immers ook over de oppervlakte gaat) en wel moet worden verrekend in de waarde. Een en ander zou in de regeling kunnen worden verduidelijkt. Ook de afwijkingsbevoegdheid voor GS (art. 8, eerste lid Bilg) kan in dit verband worden heroverwogen, met name het feit dat daartegen slechts beperkt rechtsbescherming open staat.[37]

4.4.4 Wijziging blokgrens

Tijdens de opstelling van het ruilplan kan blijken dat een blokgrenswijziging nodig is. Dit kan in de praktijk leiden tot vertraging omdat dan ook andere belanghebbenden de gelegenheid krijgen de blokgrens aan te vechten. In Olst-Wesepe leidde dit bij de Uitvoeringscommissie tot de behoefte aan een mogelijkheid in de wet om de blokgrens eenvoudiger en sneller te kunnen wijzigen. Eenvoudiger dan art. 44 Wilg het regelt kan het echter niet. Het is een eenvoudig besluit, waarvoor het inrichtingsplan niet hoeft te worden gewijzigd.

---

[36] Zie over dit onderwerp met name: Haan, P. de en L. van der Sluijs (2003). Planmatige kavelruil en herverkaveling nieuwe stijl: naar een versnelde uitvoering van de ecologische hoofdstructuur, *Agrarisch Recht* 2003, blz. 2 e.v.

[37] Men kan beroep instellen tegen het ruilplan, maar de rechter past slechts een marginale toetsing toe op basis van de redelijkheid en billijkheid.

4.4.5 Afstemming ruimtelijke ordening

Afstemming met ruimtelijke ordening leidt soms tot vertraging. Het gaat hierbij om doorwerking van landinrichtingsplannen in het bestemmingsplan en om problemen met vergunningverlening. Hier wreekt zich dat de Wilg geen concrete afstemmingsregelingen kent. In de praktijk worden hiervoor vaak wel procesmatige oplossingen gevonden. Bijvoorbeeld door de gemeente nauw te betrekken bij het ruilproces en procedures zoveel mogelijk samen op te laten lopen.

4.5 Concluderend

Landinrichting zorgt voor doorzettingsmacht bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven door de toepassing van elementen als verplichte medewerking aan ruiling, de uitvoering van werken op basis van het inrichtingsplan zonder dat de grond in eigendom is en korting. Hiermee is er een grote zekerheid op het bereiken van publieke doelen. Dit is tevens een belangrijke meerwaarde ten opzichte van vrijwillige gebiedsprocessen. Andere voordelen van landinrichting boven vrijwillige gebiedsprocessen zijn realisatie van een optimale verkaveling en meer rechtszekerheid voor belanghebbenden in te zetten. Doorzettingsmacht alleen is echter niet voldoende. Effectieve inzet van het instrument vraagt om draagvlak in het gebied. Traditionele vormen van participatie zoals deelname van gebiedspartijen in commissies en wenszittingen voor grondeigenaren en –gebruikers zijn hiervoor niet voldoende. Procesvernieuwingen waarbij grondeigenaren zoveel mogelijk zelf het ruilplan ontwikkelen, bieden goede aanknopingspunten voor het vergroten van proceseigenaarschap in landinrichtingen. De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van onteigening en inrichting ter plekke op basis van een inpassings- of bestemmingsplan is de mogelijkheid om meerdere gebiedsdoelen te realiseren. Hiermee worden bovendien geen kosten voor de overdracht van grond gemaakt, er hoeven geen (bedrijfs)schadevergoedingen te worden uitgekeerd en grond die elders is verworven kan worden ingezet voor de ruil naar de nieuwe gebiedsfuncties. Knelpunten bij de inzet van instrument zijn er ook. Ons beperkend tot de inhoud van het instrument gaat het hierbij om de schorsende werking van het beroep wat vertraging oplevert, de onduidelijkheid over nihil inbreng, de vertraging die kan ontstaan door wijziging van de blokgrens en de soms moeizame afstemming met de ruimtelijke ordening.

5 Effecten van vernieuwingen in Wilg

5.1 Inleiding

In paragraaf 1.3 is in hoofdlijnen de achtergrond geschetst van de totstandkoming van de Wilg en wat daarmee werd beoogd. In dit hoofdstuk gaan wij nader in op de wijzigingen, aanpassingen en vernieuwingen die in de Wilg zijn doorgevoerd ten opzichte van de Landinrichtingswet en hun effecten. Hierbij komen ook eventuele ongewenste neveneffecten van de wijzigingen aan bod. We beperken ons bij deze toetsing verder tot de belangrijkste wijzigingen in de Wilg ten opzichte van de Landinrichtingswet. Er zijn ook kleinere wijzigingen waarvan op voorhand kan worden vastgesteld dat ze geen grote gevolgen hebben op de landinrichtingspraktijk. Zo is het landinrichtingsprogramma[38] verdwenen, maar dat werd in de praktijk eigenlijk al nooit toegepast, zodat van de in de wet voorziene gefaseerde voorbereiding geen sprake is geweest. Ook is het plan van tijdelijk gebruik[39] afgeschaft; tijdelijk gebruik geschiedt nu op basis van daartoe strekkende afzonderlijke besluiten (art. 45 Wilg).[40] En het begrenzingenplan[41] bestaat niet meer; de grondslag voor de toewijzing van gronden is nu opgenomen in het inrichtingsplan zelf. Deze wijzigingen hebben vooral een cosmetisch karakter, we gaan hier dus niet verder op in.

5.2 Vereenvoudiging, versnelling en verbreding

5.2.1 Inleiding

De veronderstelling die hier wordt getoetst luidt:

Door aanpassingen van het LI-landinrichtingsinstrumentarium in de Wilg is landinrichting eenvoudiger, sneller en flexibeler geworden en wordt het voor bredere doeleinden toegepast.

De aanpassingen die hier worden besproken betreffen de volgende onderwerpen: het vervallen van verschillende vormen van landinrichting, de initiatieffase, de samenvoeging van de lijst van rechthebbenden en het plan van toedeling in het ruilplan, ruilen op basis van oppervlakte, het vervallen van de landinrichtingscommissie, het systeem van rechtsbescherming, de kavelruil, het vervallen van de landinrichtingsrente en de inbezitstelling .

5.2.2 Het vervallen van verschillende vormen van landinrichting

Onder de Landinrichtingswet werden, naast de ruilverkaveling bij overeenkomst, drie vormen van landinrichting onderscheiden: de ruilverkaveling, de herinrichting en de aanpassingsinrichting. De aanpassingsinrichting heeft een opvolger gekregen in de 'landinrichting in verband met infrastructurele voorzieningen'. De ruilverkaveling, die een overwegend agrarisch karakter had, is vervallen. De

[38] Artikel 33 e.v. Liw.

[39] Art. 189 Liw.

[40] Veel van deze wijzigingen vloeiden voort uit de wens tot vereenvoudiging en versnelling. Voor een groot deel is dat slechts cosmetisch: een programma dat toch al niet werd toegepast; een begrenzingenplan dat geen grote betekenis had. Het werk wordt er ook materieel niet anders van; bijvoorbeeld: hoewel geen plan van tijdelijk gebruik wordt gemaakt zal men toch eerst een overzicht moeten hebben van de wensen voor tijdelijk gebruik, bijvoorbeeld met het oog op de toekomstige toedeling of met het oog op schadebeperking. Overigens betogen Zevenbergen en Van Rij (2005) dat het nemen van afzonderlijke besluiten met daaraan gekoppeld een openbare voorbereidingsprocedure en administratiefrechtelijke rechtsbescherming tot aanzienlijk langere procedures zou kunnen gaan leiden, zie Zevenbergen, J.A. en H.E. van Rij (2005) Het ontwerp Wet inrichting landelijk gebied (Wilg), een eerste verkenning, *Agrarisch Recht* 2005, blz. 684. Dit effect hebben wij niet kunnen vaststellen.

[41] Art. 131 Liw.

achtergrond daarvan is dat het onderscheid tussen landelijke gebieden met een zuivere agrarische productiefunctie en landelijke gebieden met een meer functioneel karakter is vervaagd. De agrarische productiefunctie raakt in toenemende mate verweven met andere economische activiteiten en functies van het landelijk gebied. Daarmee werd het onverenigbaar geacht dat de wet aan het strikte onderscheid tussen agrarische en andere landelijke gebieden nog belangrijke gevolgen verbindt.[42] Het vervallen van de ruilverkaveling als aparte categorie brengt vereenvoudiging en flexibilisering met zich mee. Hetzelfde instrument (landinrichting) kan nu voor uiteenlopende opgaven worden ingezet. Met de ruilverkaveling is ook de bijbehorende stemming onder eigenaren vervallen omdat besluitvorming over landinrichtingsprojecten waar allerlei belangen naast de agrarische betrokken zijn, niet kan worden overgelaten aan grondeigenaren. Dit is een vereenvoudiging en versnelling omdat de bijbehorende procedure niet hoeft te worden doorlopen. De procedure voor de stemming kon al snel enkele maanden in beslag nemen.

5.2.3 De initiatieffase vervalt

De Landinrichtingswet kende de mogelijkheid om een 'verzoek om landinrichting in voorbereiding te nemen' in te dienen bij de minister.[43] Op dat verzoek werd een zienswijze geformuleerd door de minister, na tussenkomst van de Centrale Landinrichtingscommissie.[44] Het verzoek en de zienswijze moesten, om te resulteren in een project, worden overgenomen door de provincie, namelijk bij het doen van voorstellen voor het voorbereidingsschema.[45] De, hier kort aangeduide, initiatieffase kon vervallen omdat steeds minder belanghebbenden, zoals landbouworganisaties, zo'n verzoek indienden en bovendien omdat een eventueel verzoek ook zonder wettelijke regeling in behandeling kan worden genomen. Het wegvallen van de betrokkenheid van de rijksoverheid maakte de zienswijze ook overbodig, aldus de Memorie van Toelichting.[46] Dit is een vereenvoudiging ten opzichte van de oude Landinrichtingswet.

5.2.4 Lijst van rechthebbenden en plan van toedeling samen in ruilplan

Onder de Landinrichtingswet vonden inbreng en toedeling plaats via twee afzonderlijke besluiten: de lijst van rechthebbenden[47] (en registratie van pacht[48]) en het plan van toedeling.[49] Daarvoor waren dus ook twee procedures nodig. Het was ook in de Landinrichtingswet mogelijk om de lijst van rechthebbenden, het register van schattingsuitkomsten en het plan van toedeling gelijktijdig op te maken en ter inzage te leggen (art. 205 Liw), maar destijds was dat niet de standaard werkwijze. In de Reconstructiewet en ook in de Wilg is ervoor gekozen om de lijst van rechthebbenden en het plan van toedeling samen te voegen in het ruilplan.[50] Dit kan leiden tot een vereenvoudiging en een versnelling van minimaal zes weken, met name doordat maar één procedure behoeft te worden gevolgd. Dat wil niet zeggen dat steeds een versnelling wordt bereikt: het blijft nog steeds noodzakelijk om de inbreng eerst vast te stellen en daarna pas de toedeling. Zolang over de inbreng nog geen duidelijkheid is, blijft de toedeling in de lucht hangen. Men kan bijvoorbeeld beroep instellen tegen het ruilplan, omdat men het niet eens is met de lijst van rechthebbenden. Als het beroep gegrond wordt verklaard, zal vervolgens ook het plan van toedeling weer moeten worden aangepast. Uiteraard kan dan ook de lijst geldelijke regelingen niet ter inzage worden gelegd, aangezien deze moet zijn gebaseerd op een onherroepelijk ruilplan. Dat geldt zelfs bij gelijktijdige terinzagelegging van ruilplan en lijst geldelijke regelingen, wanneer daarbij zienswijzen tegen het ruilplan zijn ingediend.[51]

[42] MvT Wilg, blz. 54.
[43] Artikel 23 e.v. Liw.
[44] Ook de CLC is verdwenen. Dat gebeurde al feitelijk vooruitlopend op het vervangen van de Liw door de Wilg via een mandaatsconstructie.
[45] Artikel 19 Liw.
[46] Kamerstukken II, 2005/06, 30509, nr. 3, blz. 50.
[47] Art. 161 Liw.
[48] Art. 151 Liw.
[49] Art. 195 e.v. Liw.
[50] Art. 48 Wilg.
[51] Art. 83 Wilg.

Al met al heeft het wel voordelen om inbreng en toedeling in een enkel besluit op te nemen: er is maar éénjuridische procedure nodig en geen twee. Toch moet de versnelling die daaruit voortvloeit niet worden overschat.[52]

5.2.5 Ruilen op basis van oppervlakte

Onder de Landinrichtingswet was de maatstaf voor de relatie tussen inbreng en toedeling de waarde van het onroerend goed. Na de vaststelling van een stelsel van classificatie volgde een eerste schatting waarbij de gronden werden ingedeeld in waardeklassen. De waarden daarin gaven de verhouding tussen de gronden weer. In de Wilg is overgeschakeld op de oppervlakte als maatstaf.[53] In de Memorie van Toelichting werd er op gewezen dat de agrarische en economische waarde van de grond door ontwikkelingen in de landbouwkundige praktijk steeds minder bepaald wordt door bodemkundige factoren, terwijl aan de oppervlakte gerelateerde factoren (zoals bijvoorbeeld melkquota) aan belang hebben gewonnen.[54] Met deze ruilgrondslag kon het stelsel van classificatie en de eerste schatting vervallen, wat een vereenvoudiging kon opleveren.[55]

Maar dat wil niet zeggen dat de waarde onbelangrijk is geworden. Elke grondeigenaar zal de bodemkundige factoren zeer belangrijk vinden. Via een andere weg zijn deze factoren in het ruilproces onder de Wilg ook meegenomen. Artikel 52, derde lid, bepaalt dat aan iedere eigenaar een recht wordt toegedeeld met betrekking tot onroerende zaken van "gelijke hoedanigheid en gebruiksbestemming". Onder de Landinrichtingswet moest men daarbij vooral denken aan de geschiktheid van grond voor de verschillende vormen van land- en tuinbouw.[56] Onder de Wilg is er een uitvoerige invulling van deze begrippen opgenomen in de Regeling inrichting landelijk gebied (art. 15 e.v.). De hoedanigheid van gronden wordt bepaald aan de hand van bodem- en grondwaterkaarten, de bodemgeschiktheid per gebruiksbestemming op basis van (agrarische) bodemkenmerken, zoals ontwatering, stevigheid, stuifgevoeligheid etc. Zo is de waarde van de grond via de achterkant toch weer van belang voor het ruilproces. Eigenlijk is het ruilen daardoor juist moeilijker geworden in plaats van gemakkelijker. Men moet zich nu immers baseren op de oppervlakte, maar kan toch ook niet om de waarde van de grond heen. Konden onder het oude systeem gronden van verschillende waarde zonder problemen (uiteraard met verrekening) worden geruild, onder de Wilg dient daarvoor strikt genomen een speciale motivatie te worden verstrekt. Van een toedeling met dezelfde hoedanigheid en gebruiksbestemmming, kan immers alleen in "het belang van de landinrichting" van worden afgeweken.

In de praktijk kan men met het systeem van ruilen op basis van oppervlakte uit de voeten. Gronden worden veelal geruild binnen dezelfde waardeklassen[57] en als er al waardeverschillen zijn worden deze verrekend op basis van een per waardeklasse vastgestelde representatieve agrarische verkeerswaarde[58] via de lijst geldelijke regelingen.[59] De wijzigingen in het systeem hebben vooralsnog niet tot meer procedures en daarmee vertraging geleid.[60] Toch zijn procedures voortkomend uit het ontbreken van een sterke wettelijke basis voor de wijze waarop met waardeverschillen wordt omgegaan niet denkbeeldig. Wat bijvoorbeeld in het geval een inbrenger precies dezelfde oppervlakte terug ontvangt, de toedeling ook binnen de 'ruilklasse' blijft, maar toch van mening is dat er een

52 Zie hierover uitvoerig: Groot Nibbeling. J.A. en J.A. Zevenbergen (2001) Rechtsbescherming bij de herverkaveling in de Reconstructiewet concentratiegebieden; het paard achter de wagen, *Agrarisch Recht* 2001, blz. 217 e.v.

53 In de Reconstructiewet concentratiegebieden was dat al eerder gebeurd.

54 MvT Wilg, blz. 61.

55 MvT Wilg, blz. 61.

56 Zie Haan, P. de (1988) *Onroerend-goedrecht, deel c, Landinrichting*, blz. 208. Voorbeeld: een veehouder moet bij voorkeur grond geschikt voor grasland toegedeeld krijgen.

57 Art. 20 Rilg. Naar de vorm gaat het niet om 'waardeklassen', maar om uitruilbaarheidsklassen.

58 Art. 2 Bilg.

59 Zie voor kritiek op dit systeem: Advies over de Wet Inrichting landelijk gebied, *Agrarisch Recht* 2006, blz. 478 e.v. Voorts: Zevenbergen J.A. en H.E. van Rij (2005) Het ontwerp Wet inrichting landelijk gebied (Wilg), een eerste verkenning, *Agrarisch Recht* 2005, blz. 676 e.v. die een regeling in de wet zelf bepleiten. Op zich is het ook wel merkwaardig dat artikel 61 Wilg wel bepaalt dat verschillen in oppervlakte in geld moeten worden verrekend, maar niet verschillen in waarde.

60 Zie Advies, blz. 495.

verschil in waarde is? Deze belanghebbende zal zich beroepen op eigendomsontneming en een schadeloosstelling eisen. De wet voorziet daar thans niet in.[61]

Onder de werking van de Landinrichtingswet kon dat ook voorkomen. In het op basis van die wet opgestelde stelsel van classificatie werden echter veel meer waardeklassen opgesteld en bovendien stond de zaak vast als het register van schattingsuitkomsten onherroepelijk was.[62] Bij de toedeling kon daar niet meer op worden teruggekomen. Tegen het stelsel van classificatie als zodanig stond ook maar beperkt rechtsbescherming open, via het register van schattingsuitkomsten.[63] Daarmee was er een wettelijke grondslag voor ruilen op basis van waarde, ook al ging het dan slechts om ruilwaarde en was er sprake van een zekere bandbreedte binnen de waardeklassen.

Het uitruilen op basis van oppervlakte heeft, het geheel overziend, niet tot een vereenvoudiging en versnelling geleid. De wijziging brengt zelfs het risico van vertraging met zich mee omdat de huidige wijze waarop met waardeverschillen wordt omgegaan een wettelijk basis ontbeert en aanleiding kan zijn voor procedures.

5.2.6 Geen landinrichtingscommissie meer

De landinrichtingscommissies zijn bij de inwerkingtreding van de Wilg verdwenen uit de wettelijke regeling. Provincies hebben hierdoor grotere vrijheid gekregen in de wijze waarop zij landinrichtingsprocessen organiseren. Zij kunnen commissies instellen op basis van de Provinciewet en doen dat ook in ruime mate, zowel in de voorbereidingsfase als in de uitvoeringsfase. De commissies in de voorbereidingsfase hebben meestal een adviserende rol; zij adviseren over het inrichtingsplan. Voor de organisatie van de uitvoering kiezen de verschillende colleges van GS overal voor delegatie van bevoegdheden aan een bestuurscommissie. Welke bevoegdheden GS precies delegeren aan deze commissies verschilt van geval tot geval. De organisatievorm is met het vervallen van de landinrichtingscommissies dus flexibeler geworden.

5.2.7 Systeem rechtsbescherming

De rechter-commissaris is in de Wilg vervallen. De rechter-commissaris had als taak te bemiddelen tussen commissie en belanghebbenden. Bovendien is de commissie niet langer verplicht eerst overeenstemming te bereiken met indieners van zienswijzen tegen het ontwerp-ruilplan. De commissie neemt nu op basis van zienswijzen een al dat niet gewijzigd besluit en als indieners het daar niet mee eens zijn kunnen ze direct in beroep bij de rechtbank. In de praktijk wordt de rechter-commissaris wel eens gemist omdat de rechter-commissaris ervoor zorgde dat slechts een gering percentage van de bezwaren tegen het ontwerp- ruilplan ook werkelijk voor de rechter kwam en tot vertraging kon leiden.[64] Sommige rechtbanken volgen echter een werkwijze die er op lijkt: zij wijzen een rechter aan die de aangebrachte zaken in een enkelvoudige kamer kan beslissen. Een comparitie maakt onderdeel uit van de procedure. Komt die ene rechter er niet uit, dan kan verwezen worden naar de meervoudige kamer. Er is wel een verschil met de oude gang van zaken: de rechter-commissaris had uitdrukkelijk een bemiddelende rol en moest trachten overeenstemming te bereiken.[65] De rechter-commissaris kon geen rechterlijke beslissingen nemen en dat is in een enkelvoudige kamer anders. Dat maakt het proces en de interactie daarin ook verschillend. Anderen stellen de rechter-commissaris niet te missen. Een goede behandeling van de ingebrachte zienswijzen door de commissie kan al veel bezwaren wegnemen en de beschreven werkwijze van sommige rechtbanken leidt vervolgens niet tot speciale problemen.

---

[61] Weliswaar kan de belanghebbende altijd een schadeloosstelling vragen bij de lijst geldelijke regelingen, maar de wet voorziet ook dan niet in een grondslag. Dat zou dan wellicht onrechtmatige daad moeten zijn. In de praktijk wordt zo'n schadeloosstelling steeds opgenomen in de lijst geldelijke regelingen.

[62] Artikel 169 Landinrichtingswet. Op grond van de Wilg kunnen overigens ook wel meer dan drie waardeklassen worden gemaakt (art. 20 Rilg).

[63] Alleen voor zover het stelsel tot willekeurige en onredelijke schattingen zou leiden. Zie HR 22 juni 1988, NJ 1988, nr. 929 en Rechtbank Almelo, 6 februari 1991, Rvkb 77.

[64] Zevenbergen noemt 6%.

[65] Zie bijvoorbeeld art. 176 Landinrichtingswet.

Het wegvallen van de rechtercommissaris en de verplichting van de commissie om overeenstemming te bereiken met indieners van zienswijzen hebben geleid tot vereenvoudiging van de procedure van zienswijze en beroep tegen het ruilplan. Of dit ook leidt tot versnelling is de vraag: de behoefte om het aantal beroepen te minimaliseren blijft bestaan maar wordt nu gedeeltelijk anders opgepakt.

5.2.8 Landinrichtingsrente vervalt

Onder de Landinrichtingswet werden de kosten van projecten (voor zover die voor rekening van de eigenaren kwamen) en de kosten van kleine overbedelingen voorgefinancierd door de overheid, door middel van de landinrichtingsrenten. Eigenaren die onder de Wilg moeten betalen zullen financiering elders moeten vinden. Of dit uit vereenvoudigingsmotieven is ingegeven is de vraag. In de wetsgeschiedenis is hier weinig over gezegd. De memorie van toelichting van de Reconstructiewet concentratiegebieden, de voorloper van de Wilg, stelt slechts dat het beheer van langjarige geldstromen het rijk voor aanmerkelijke administratieve lasten stelt; een doelmatigheidsoverweging daarom en geen vereenvoudigingsmotief. Neveneffect van het vervallen van de landinrichtingsrente is dat eigenaren zelf op zoek moeten naar voorfinanciering van hun kosten; dit kan problemen opleveren. Ook voor provincies is het invorderen van de kosten in éénkeer niet onproblematisch. Deze kosten worden bij aanslag opgelegd aan de eigenaar. Aangezien er al geruime tijd verstreken kan zijn tussen het plan van toedeling en de aanslag kan de eigenaar wel uit het zicht verdwenen zijn en zal de fiscus er achteraan moeten. De landinrichtingsrente rustte onder de Landinrichtingswet als zakelijke last op de grond en die bleef daar op liggen, ook al veranderde de eigenaar. Welke grote administratieve lasten daar nu precies mee gemoeid waren is ons niet duidelijk, wel is duidelijk dat de invordering geen grote problemen opleverde. Aangezien sommige betrokkenen verwachten dat de betalingen van de bijdrage van grondeigenaren aan de landinrichting een probleem is dat zich binnenkort aandient als de eerste landinrichtingen onder de Wilg worden afgerekend, valt het te overwegen om ten aanzien van het (ineens) te betalen bedrag eenzelfde constructie in de wet op te nemen, namelijk als zakelijke last voor het hele bedrag op de toegedeelde percelen.

5.2.9 Inbezitstelling

De artikelen 204 en 209 van de Landinrichtingswet zijn met de inwerkingtreding van de Wilg verdwenen, overigens zonder nadere onderbouwing. Op grond van deze bevoegdheden kon een rechthebbende op een onroerende zaak via een bevelschrift van de rechter-commissaris "desnoods door middel van de sterke arm" in de macht daarvan gesteld worden. Artikel 209 had betrekking op de situatie na het passeren van de akte van toedeling terwijl Artikel 204 Liw betrekking had op de situatie na het plan van toedeling, maar voor het passeren van de akte. We betwijfelen of het afschaffen van deze bevoegdheden een vereenvoudiging met zich heeft gebracht. Het kan zelfs zijn dat het afschaffen van artikel 204 het proces vertraagt. Om enige snelheid te maken en bijvoorbeeld om subsidies binnen te halen of schade te beperken, kon de landinrichtingscommissie besluiten de feitelijke grondruilen al te doen plaatsvinden, ook al was er nog geen eigendomsgrondslag. Artikel 204 werd dan ook zeer regelmatig toegepast. Deze inbezitstelling bij voorraad wordt in de praktijk nu gemist. Voor artikel 209 geldt dat minder. Het een eenvoudige procedure en werd daarom wel toegepast, maar de betrokkene heeft op dat moment zelf ook rechtsmiddelen als een ontruimingsvordering.

5.2.10 Concluderend

Deze veronderstelling kan niet over de hele linie worden bevestigd. Het landinrichtings-instrumentarium oogt, vooral door het opruimen van toch al in onbruik geraakte instrumenten zoals het landinrichtingsprogramma, wel eenvoudiger, maar tot een versnelling leiden de wijzigingen niet zonder meer. Het samenvoegen van lijst van rechthebbenden en plan van toedeling in het ruilplan bespaart een procedure, maar levert niet minder werk op. Ook het ruilen op basis van oppervlakte in plaats van waarde, lijkt slechts optisch een vereenvoudiging op te leveren. Wel heeft het verdwijnen van het voorbereidingsschema en de rijksrol een substantiële versnelling van de beginfase van landinrichtingen opgeleverd. Versnelling van de uitvoering van projecten kan vooral optreden door een andere bestuurlijke en operationele aanpak, ofwel het proces. Of de wijzigingen ook een verbreding van de toepassing hebben veroorzaakt hebben we niet kunnen vaststellen. In principe liet het

instrumentarium uit de oude Landinrichtingswet ook een brede toepassing toe. Voor welke opgaven het instrumentarium wordt ingezet heeft behalve met het instrumentarium zelf vooral te maken met bestuurlijke overtuigingen en draagvlak (zie ook 3.3).

5.3 Provinciale regie

5.3.1 Inleiding

De veronderstelling die hier wordt getoetst luidt:

De volledige decentralisatie van de bevoegdheden voor inzet van landinrichting naar provincies in de Wilg draagt bij aan versterking van de regierol van de provincies in het beleid voor het landelijk gebied.

De wijziging in de Wilg die hier wordt besproken is het verdwijnen van de rijksbetrokkenheid bij de inzet van landinrichtingsinstrumentarium.

5.3.2 Betrokkenheid van het rijk

De rijksoverheid was in de Landinrichtingswet belast met het ruimtelijk sectorbeleid (Structuurschema landinrichting), met de programmering van de uitvoering (Voorbereidingsschema landinrichting), maar ook bij concrete projecten in de vorm van een zienswijze op een verzoek om landinrichting in voorbereiding te nemen en de zeggenschap over de financiële paragraaf in het landinrichtingsplan. In de Wilg is de landinrichting gedecentraliseerd , speelt de rijksoverheid geen rol meer en liggen de bevoegdheden voor inzet van landinrichting volledig bij de provincies. Of dit heeft bijgedragen aan de daadwerkelijk versterking van de regierol van provincies in het beleid voor het landelijk gebied is de vraag. Er zijn tot nu toe immers slechts vijf provincies die in de Wilg-periode nieuwe landinrichtingen, met wettelijke herverkaveling zijn gestart (zie 3.1). Veel belangrijker voor de versterking van de regierol zijn de decentralisatie van rijksbudgetten, eerst via het ILG[66] en sinds het Bestuursakkoord Natuur naar het Provinciefonds. Dit laat onverlet dat het feit dat veel provincies het landinrichtings-instrumentarium ‘achter de hand houden’ druk kan zetten om tot resultaten te komen in vrijwillige gebiedsprocessen.

5.3.3 Concluderend

Deze veronderstelling kan worden bevestigd, maar is ook tamelijk vanzelfsprekend. Overigens zal het hier meer gaan over de decentralisatie van budgetten (ILG en verder) dan over decentralisatie van landinrichting. Daar komt bij dat weinig provincies het landinrichtingsinstrumentarium daadwerkelijk hebben ingezet in de Wilg-periode. Wel kan de mogelijkheid tot inzetten bijdragen aan versterking van de provinciale regierol in gebiedsprocessen.

[66] Boonstra, F.G. , L.A.E. Vullings, C. Kwakernaak, R.J. Fontein, W. Kuindersma, C.M. Goossen, M.E. Sanders, E.A. van der Grift, D.A. Kamphorst, G.W.W. Wamelink, 2012. *Terugblik op het ILG. Kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied*, Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2371.

5.4 Relatie ruimtelijke ordening

5.4.1 Inleiding

De veronderstelling die hier wordt getoetst luidt:

De vernieuwingen in de Wilg (en de Wro) dragen bij aan een soepele afstemming tussen landinrichting en ruimtelijke ordening.

In feite heeft de Wilg ten opzichte van de Landinrichtingswet geen nieuwe coördinatie instrumenten opgeleverd. Daar is destijds wel voor gepleit.[67] Men kan zelfs stellen dat de Wilg minder te bieden heeft: in de Landinrichtingswet moest het plan nog getoetst worden aan het streekplan,[68] in de Wilg treffen we dit niet meer aan. Ook de afstemmingsfiguur in de Reconstructiewet concentratiegebieden is niet overgenomen.[69]

5.4.2 Afstemming ruimtelijke ordening

In principe is er een nauwe relatie tussen landinrichting en het geven van bestemmingen in het kader van de ruimtelijke ordening. Worden in de ruimtelijke ordening de functies van een gebied bepaald, de landinrichting is gericht op de daadwerkelijke realisatie van bestemmingen. Andersom dient een landinrichtingsproject, om uitgevoerd te kunnen worden, in ruimtelijke plannen toegelaten te zijn. Dat geldt niet voor de herverkaveling (die zonder ruimtelijke ingrepen kan worden doorgevoerd) maar wel voor werken en werkzaamheden. In artikel 16 van de Wilg is op doelstellingenniveau dan ook een relatie gelegd tussen ruimtelijke ordening en landinrichting. Er is echter geen wettelijke regeling voor afstemming. [70] In de memorie van Toelichting bij de Wilg wordt gesteld dat de feitelijke coördinatie via goed bestuurlijk overleg tot stand zou moeten komen. De Wilg regelt qua afstemming op de ruimtelijke ordening strikt genomen, zoals gezegd, nog minder dan de Landinrichtingswet, nu in die laatste wet de verhouding tot het streekplan nog was geregeld.

Wij concluderen dat de vernieuwingen op dit punt minimaal zijn en niet tot zichtbare verbeteringen in de afstemming hebben geleid. Er is lang niet altijd beleidsmatige coherentie tussen bestemming, inrichting en beheer. Regelmatig treedt vertraging op in de uitvoering omdat bestemmingsplannen niet zijn aangepast. [71] Anderzijds worden in de praktijk, zoals gezegd, ook procesmatige oplossingen gevonden bijvoorbeeld door van meet af aan nauw samen te werken met betrokken gemeenten.

In wetenschap en praktijk worden wel meer dwingende coördinatie-instrumenten bepleit. Daarbij wordt vooral gedacht aan directe planologische doorwerking van sectorale of multisectorale besluiten. De Tracéwet is een voorbeeld van het eerste,[72] de Reconstructiewet concentratiegebieden van het tweede. In de Reconstructiewet (thans vervallen) was geregeld dat het reconstructieplan gold als een wijziging van de provinciale structuurvisie (art. 16, tweede lid Reconstructiewet) en kon worden aangemerkt als voorbereidingsbesluit of omgevingsvergunning (art. 27), daarmee het bestemmingsplan opzij zettend. Dit artikel moest wel apart van toepassing worden verklaard door provinciale staten in het reconstructieplan, hetgeen maar in beperkte mate is gebeurd.

---

67 Zie Advies over de Wet Inrichting landelijk gebied, *Agrarisch Recht* 2006, blz. 478 e.v.
68 Vgl. art. 41 Liw.
69 Art. 27 Reconstructiewet.
70 Zie ook: Leenen, H.J. en J.W. van Zundert (2013) Coördinatie landinrichting en ruimtelijke ordening, *Bouwrecht* 2013, blz. 853 e.v.
71 *Agrarisch Recht*. 2006, blz. 478 e.v.
72 Zie art. 13, Tracéwet, waarin trouwens niet alleen wordt voorzien in een planologische titel voor het tracébesluit, maar ook in afstemming op bijvoorbeeld de Natuurbeschermingswet.

5.4.3 Concluderend

Afstemming was en is mogelijk, de Wilg heeft hier weinig aan veranderd. In de praktijk hangt afstemming veelal af van de mate van samenwerking tussen commissies en gemeenten. Vertraging in landinrichtingsprocessen door gebrek aan afstemming is daarmee niet uitgesloten.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk trekken we conclusies uit het voorgaande. Deze betreffen achtereenvolgens de inzet en werking van het landinrichtingsinstrumentarium, de meerwaarde van landinrichting boven andere instrumenten voor het realiseren van doelen in het landelijk gebied en de effecten van wijzigingen in de Wilg ten opzichte van de Landinrichtingswet. Duidelijk wordt dat landinrichting een juridisch uiterst geavanceerd instrument is dat ingezet kan worden voor uiteenlopende inrichtingsopgaven in het landelijk gebied. Toch wordt het weinig benut. We geven verklaringen voor deze paradox en beschrijven hoe het instrument beter benut kan worden voor het bereiken van publieke doelen. We sluiten af met een schets van mogelijke toekomstperspectieven voor het instrument, inclusief de mogelijkheden voor opname in de Omgevingswet. Per toekomstperspectief formuleren we aanbevelingen over de voorwaarden waaraan voldaan moet worden om dit toekomstperspectief te realiseren.

6.2 Inzet instrument

Landinrichting is gericht op de inrichting van landelijke gebieden door de uitvoering van werken en de herindeling van het grondgebruik. Herindeling van het grondgebruik gebeurt onder meer door het inbrengen en opnieuw toedelen van grond door en aan eigenaren en gebruikers, ook wel herverkaveling genoemd. Bij 'werken' kunnen we denken aan het aanleggen van landschapselementen of watergangen en zogenaamde kavelaanvaardingswerken. Deze laatste zijn nodig om de in de herverkaveling toegedeelde kavels vergelijkbaar te maken met de ingebrachte kavels.

De inzet van gewone landinrichting is de afgelopen decennia gestaag afgenomen. In de Wilg-periode zijn slechts acht nieuwe landinrichtingsprojecten gestart en provincies hebben vooralsnog geen concrete plannen om het instrument opnieuw in te zetten. Dit laat onverlet dat de meeste provincies het instrument wel achter de hand willen houden voor opgaven in het landelijk gebied waarvoor doorzettingsmacht uiteindelijk toch nodig is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan opgaven waarvoor provincies een resultaatsverplichting zijn aangegaan zoals Natura 2000/PAS.

Bij de afnemende inzet van landinrichting spelen verschillende factoren een rol. Landinrichting wordt door veel bestuurders geassocieerd met langdurige, ingewikkelde en dure processen. Verder schrikken zij terug voor de dwingende elementen van landinrichting. Het gebrek aan draagvlak bij de landbouw voor inzet van het instrument draagt hieraan bij. Ook de perceptie van de aard van de inrichtingsopgaven speelt een rol: sommige provincies vinden landinrichting een te zwaar instrument voor de resterende inrichtingsopgaven in het landelijk gebied.

De wijzigingen in de Wilg vergeleken met de Landinrichtingswet en recente procesvernieuwingen waardoor landinrichtingsprocessen binnen vier jaar kunnen worden afgerond, doen weinig af aan het negatieve imago van landinrichting. Risico is verder dat hoe minder landinrichtingsprojecten er worden uitgevoerd, hoe minder concrete ervaringen provincies en stakeholders ermee op doen en hoe kleiner de kans dat deze beeldvorming wordt bijgesteld.

6.3 Werking landinrichtingsinstrumentarium

Landinrichting heeft twee gezichten: het 'top down'-gezicht van het dwingende instrumentarium van de overheid en het 'bottom-up'- gezicht van betrokkenheid van gebiedspartijen. Landinrichting zorgt voor doorzettingsmacht bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven door de toepassing van

dwingende elementen als verplichte medewerking aan ruiling en korting. Hiermee is er een grote zekerheid op het bereiken van publieke doelen.

Doorzettingsmacht alleen is echter niet voldoende. Voor effectieve inzet van het instrument moeten gebiedspartijen er ook van overtuigd zijn dat landinrichting nodig is. De traditionele vormen van participatie, deels in de wet voorzien, zoals deelname van gebiedspartijen in commissies en wenszittingen voor grondeigenaren en -gebruikers voldoen echter niet voor het creëren van acceptatie voor de aanpak en actieve deelname aan de uitvoering. Procesvernieuwingen, onder de noemer van Verkavelen voor Groei toegepast binnen vrijwillige kavelruil, waarbij grondeigenaren zoveel mogelijk zelf het ruilplan ontwikkelen, bieden ook goede aanknopingspunten voor het vergroten van proceseigenaarschap in landinrichtingen.

6.4 Meerwaarde

De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van integrale, vrijwillige gebiedsprocessen bij de aanpak van meervoudige inrichtingsopgaven bestaat uit meer zekerheid over doelbereik voor de overheid, realisatie van een optimale verkaveling, meer rechtszekerheid voor belanghebbenden en de mogelijkheid om meerdere verwervingsinstrumenten in te zetten. Deze meerwaarde is vooral groot in situaties waarbij publieke doelen gerealiseerd moeten worden, er weinig beleidsruimte is en er relatief veel grondeigenaren of -gebruikers zijn en/of sprake is van versnipperd grondgebruik. In de praktijk zijn de verschillen tussen beide aanpakken echter minder groot omdat ook voor een effectieve landinrichting gezorgd moet worden voor zoveel mogelijk draagvlak onder grondeigenaren en -gebruikers. Een aantal landinrichtingen starten dan ook als vrijwillig gebiedsproces. Het voordeel van de verwervingsinstrumenten moet verder niet worden overschat: korting om grond vrij te spelen voor publieke doelen wordt in de praktijk beperkt ingezet en onteigening komt binnen landinrichtingen nauwelijks voor. Ook landinrichtingen hebben net zoals vrijwillige gebiedsprocessen baat bij een goede grondpositie van de overheid bij aanvang.

De meerwaarde van landinrichting ten opzichte van onteigening en inrichting ter plekke op basis van een inpassings- of bestemmingsplan is de mogelijkheid om meerdere gebiedsdoelen te realiseren, waaronder een optimale verkaveling. Terwijl met onteigening en inrichting ter plekke één specifiek doel wordt gediend, biedt landinrichting betere mogelijkheden om ook de verkavelingssituatie te verbeteren. Een voordeel van herverkaveling is verder dat hiermee geen kosten voor de overdracht van grond worden gemaakt, dat geen (bedrijfs)schadevergoedingen hoeven te worden uitgekeerd en dat ook grond die elders is verworven kan worden ingezet voor de ruil naar de nieuwe gebiedsfuncties.

6.5 Wijzigingen

In de Wilg zijn diverse wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de Landinrichtingswet met het oog op vereenvoudiging, versnelling, een grotere flexibiliteit en een bredere toepassing van het instrumentarium. Onze conclusie is dat het landinirichtingsinstrumentarium wel eenvoudiger oogt, door het opruimen van toch al in onbruik geraakte instrumenten, maar dat de wijzigingen maar beperkt tot echte versnelling van de uitvoering hebben geleid. Wel hebben het wegvallen van het voorbereidingsschema en de rijksrol een versnellende werking in de beginfase van landinrichtingen. Ook positieve effecten op de flexibiliteit en verbreding hebben wij niet kunnen constateren. De snelheid waarmee projecten kunnen worden afgerond hangt overigens niet zozeer van de keuze van het instrument af, als wel van de ingewikkeldheid van de opgave. Versnelling van projecten kan vooral optreden door een andere procesaanpak en bestuurlijke druk.

6.6 Toekomstperspectief en aanbevelingen

Voor het doen van aanbevelingen voor de toekomst van het landinrichtingsinstrumentarium is belangrijk vanuit welk perspectief de overheid naar het instrument kijkt. De perspectiefkeuze is

bepalend voor praktische voorstellen voor verbetering en keuzes ten aanzien van eventuele opname in de Omgevingswet. Hieronder beschrijven we drie perspectieven: (1) aanpassingsinrichting nieuwe stijl, (2) herverkaveling als faciliteit voor initiatieven van onderop en (3) instrument voor integrale gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied. Elk perspectief brengt eigen aanbevelingen met zich mee voor de ophanging en aanpassing van het landinrichtingsinstrumentarium.

6.6.1 Aanpassingsinrichting nieuwe stijl

Landinrichting kan bij kleine en grote infrastructurele ingrepen (wegen, waterwerken, energieparken, nieuwe industrieterreinen, stadsuitbreiding e.d.) worden ingezet om de inpassing in de bestaande ruimtelijke structuur optimaal te laten verlopen, zodat niet alleen het project wordt gerealiseerd, maar ook de omgeving er wat aan heeft. Hierdoor hoeft de overheid niet ‘ twee keer het gebied in te gaan’, een keer om de infrastructuur te realiseren en een keer om eventuele negatieve effecten in het gebied helpen op te lossen.

Vanuit dit perspectief kan landinrichting bijdragen aan:
- goedkoper en gemakkelijker beschikbaar krijgen van gronden;
- draagvlak en betrokkenheid in het gebied;
- oplossen van functionele problemen die ontstaan door de aanleg van het infrastructurele werk.

Aanbeveling: Vanuit dit perspectief verdient het aanbeveling een besluit tot aanpassingsinrichting onderdeel te maken van een tracébesluit[73]. Nog sterker zou zijn om in de Tracéwet te bepalen dat het tracébesluit geldt als inrichtingsplan in de zin van artikel 24 van de Wilg. Om zover te komen zal het belang van aanpassingsinrichting verder moeten worden duidelijk gemaakt.

6.6.2 Faciliteit voor vrijwillige herverkaveling

Vanuit dit perspectief wordt herverkaveling als faciliteit aangeboden aan de energieke samenleving. In een puur vrijwillige variant buiten de overheid om is er geen reden om het proces van herverkaveling met belastingvoordelen, subsidies of inzet van menskracht te faciliteren. De ondersteuning kan worden ingevuld door organisaties als Kadaster of rentmeesterkantoren die stappenplannen en begeleiding aanbieden aan groepen grondeigenaren die onderling grond willen uitruilen. Voor een nieuwe Wilg is een beleidsgerichte variant relevant. In dit geval geeft de wet het kader dat beschikbaar in die gebieden en voor die problemen waar de provinciale overheid een beleidsopgave heeft die is vastgelegd in een omgevings- of structuurvisie.

Aanbeveling: Voor de beleidsgerichte variant van de faciliteit voor vrijwillige herverkaveling moet in de wet worden geregeld wat er onder herverkaveling wordt verstaan en dat het moet bijdragen aan een doelstelling van de provincie. Dat is de grondslag om het proces te ondersteunen met belastingvoordeel, subsidies of menskracht. Het initiatief zal dan door de provincie beoordeeld moeten worden op de bijdrage aan provinciale beleidsdoelen.

6.6.3 Instrument voor integrale gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied

Het landelijk gebied lijkt af. De landbouwstructuur is redelijk op orde, de Ecologische Hoofdstructuur is bijna voltooid, dus de herinrichtingsbehoefte bij provincies is afgenomen. Dit is echter geen zekerheid. De landbouw staat voor een nieuwe schaalsprong, natuurbeschermers spreken over het afronden van ontbrekend schakels en de vorming van nieuwe wildernissen (duinen, rivieren, Wadden, Veluwebossen), suburbanisatie van het landelijk gebied blijft in allerlei vormen doorgaan, er zijn grote opgaven op het gebied van waterveiligheid, kortom er blijven continu redenen voor integrale gebiedsprocessen waarin alle claims en belangen moeten worden afgewogen en bij elkaar worden gebracht. Landinrichting kan hèt uitvoeringsinstrument zijn om deze processen te begeleiden en ondersteunen in het kader van het provinciale omgevingsbeleid van de provincie.

[73] Artikel 10 Tracéwet.

Aanbeveling: Dit perspectief kan grotendeels gerealiseerd worden met het huidige instrumentarium of dat nu opgehangen is in de huidige Wilg of in de Omgevingswet. Wel zal de beleidsmatige inbedding van landinrichting in het omgevingsbeleid van de provincies moeten verbeteren. De mogelijkheden die landinrichting biedt worden nu onvoldoende betrokken bij afwegingen over het in te zetten uitvoeringsinstrumentarium voor provinciale structuur- of omgevingsvisies.

Aanbeveling: Een goede afstemming tussen ruimtelijke ordening en landinrichting, kan behalve door een betere inbedding in het omgevingsbeleid, worden ondersteund door de mogelijkheid van directe doorwerking van het inrichtingsplan in het bestemmingsplan op te nemen in de Wilg of in de Omgevingswet.

Aanbeveling: Integreer ervaringen met procesvernieuwingen, opgedaan binnen vrijwillige kavelruilprocessen onder de noemer van Verkavelen voor Groei, in de procesaanpak van landinrichting om het proceseigenaarschap in deze gebiedsprocessen te vergroten. Wijzigingen in de Wilg zijn hiervoor niet noodzakelijk.

Aanbeveling: Kennis van de mogelijkheden van het instrument landinrichting moet op strategisch en tactisch niveau beter worden geborgd bij provincies. Het verdient aanbeveling een leidraad te ontwikkelen voor bestuurders waaruit duidelijk wordt wanneer, welk inrichtingsinstrument het meest passend is en welke aandachtspunten er zijn bij verschillende varianten. Recente ervaringen met procesvernieuwingen in landinrichtingsprocessen en hun effecten kunnen hierin worden meegenomen. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke provincies in het kader van de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en provincies.

Bijlage 1 Landinrichting Olst-Wesepe

Aanleiding

De landinrichting Olst-Wesepe heeft een lange historie. Al in 1980 dienen agrariërs een verzoek in bij de Centrale Landinrichtingscommissie voor een ruilverkaveling. Omdat de toenmalige Centrale Landinrichtingscommissie voorrang geeft aan andere gebieden waar de verkavelingstoestand slechter is duurt het lang voordat Olst-Wesepe aan de beurt is. Pas in 1993 stelt Provincie Overijssel een voorbereidingscommissie in en start de planvorming. In 1999 komt het ontwerp-landinrichtingsplan gereed. Vervolgens komt het landinrichtingsproces stil te liggen door opeenvolgende beleidswijzigingen zoals de invoering van Kader Richtlijn Water en de Reconstructiewet en de uitbraak van de Mond-en-Klauwzeer. Hierdoor neemt het draagvlak onder de boeren in het gebied voor de landinrichting sterk af. Toch volgt op initiatief van LTO in 2007 een doorstart. Onder druk van LTO kiest de provincie voor een wettelijk traject om de benodigde doorzettingsmacht te creëren. De indruk bestaat dat dit nodig is om de boeren mee te krijgen. Het verleden leert namelijk dat vrijwillige kavelruilprojecten minder succesvol zijn in dit gebied.

Na een open planproces biedt de gewijzigde voorbereidingscommissie in het voorjaar van 2010 een nieuw ontwerp-inrichtingsplan aan aan GS van Overijssel. Het inrichtingsplan is gericht landbouwstructuurversterking, realisatie van nieuwe natuur, waterbeheer en recreatie. In januari 2011 keuren GS het plan goed maar stellen niet het benodigde budget beschikbaar. Als gevolg van de aangekondigde bezuinigingen van het rijk op het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en de hierdoor ontstane onzekerheid over de financiering zet de provincie het project 'on hold'. Na een lobby van LTO bij PS besluiten GS op verzoek van PS uiteindelijk toch om extra provinciaal budget beschikbaar te stellen voor enkele verkavelingsprocessen, waaronder Olst-Wesepe. Wel moet het inrichtingsplan worden gewijzigd omdat de natuurdoelstelling vervalt. De wegvallende rijksfinanciering voor water- en recreatiedoelen wordt opgevangen door bijdragen van het waterschap Groot Salland en de recreatiegemeenschap Salland. Daarnaast kiezen partijen inmiddels voor een sobere verkaveling. Eind 2012 stellen GS de planwijziging vast en kan de commissie beginnen met het opstellen van het ruilplan.

Organisatie

Het landinrichtingsproject is als volgt georganiseerd. Provincie Overijssel stelde voor het opstellen van het landinrichtingsplan een voorbereidingscommissie in. Hierin zaten vertegenwoordigers van de provincie, Kadaster, de gemeenten Olst-Wijhe en Raalte, waterschap Groot Salland, LTO, Natuur en Milieu Overijssel en Overijssels Particulier Grondbezit. Na het vaststellen van het plan in 2011 kreeg deze commissie de status van uitvoeringscommissie. Na de planwijziging van 2012 besloten GS de samenstelling van de commissie aan te passen wegens de gewijzigde doelstellingen van het plan. Er wordt een onafhankelijke voorzitter benoemd en de uitvoeringscommissie bestaat verder uit bestuurders van de gemeenten, het waterschap en de lokale LTO. De uitvoeringscommissie krijgt bevoegdheden om het plan uit te voeren.

Feiten en cijfers landinrichting Olst-Wesepe

Het plangebied Olst-Wesepe ligt in het westen van Salland in de gemeenten Olst-Wijhe, Deventer en Raalte. Het heeft een oppervlakte van 4073 ha. De gemeenten werken op recreatief gebied samen in de recreatiegemeenschap Salland. Waterstaatkundig valt het gehele gebied onder het beheer van waterschap Groot Salland. Het is een agrarisch gebied met veel melkveehouderijbedrijven, intensieve veehouderijbedrijven, akkerbouwbedrijven en overige teeltbedrijven. Er zijn relatief veel mensen van buiten Olst-Wesepe die grond binnen de blokgrens in gebruik hebben. In totaal is 487 hectare cultuurgrond bij deze zogenaamde buitenblokkers in gebruik.

Het landinrichtingsproject richt zich in hoofdzaak op het oplossen van de knelpunten in de verkaveling van landbouw, in de waterhuishouding en de fietspadenstructuur. Per sector zijn de volgende doelen geformuleerd:

- Landbouw: Optimaliseren van de verkaveling om groei voor de melkveehouderijbedrijven mogelijk te maken. Hiervoor moet ongeveer 800 ha geruild worden.
- Water: Circa 58 ha grond toedelen aan het waterschap Groot Salland om waterberging te realiseren.
- Recreatie en toerisme: Grond toewijzen aan gemeenten voor de aanleg van twee fietspaden.
- Cultuurhistorie: Landschap in stand houden en maatregelen goed inpassen.

De totale inrichtingskosten bedragen 3.482.900 euro (exclusief inzet DLG). Hiervan betaalt de provincie Overijssel 85% en de gezamenlijke eigenaren de overige 15%. De kosten om de benodigde grond te krijgen bedragen in totaal 6.543.234 euro. Hiervan betaalt het Waterschap Groot Salland 2.975.875 euro, de gemeente Olst-Wijhe ruim 21.375 euro, de gemeente Raalte 59.318 euro, de recreatiegemeenschap Groot Salland 19.166 euro en de gezamenlijke eigenaren 3.467.500 euro. Om de doelen te halen is er een taakstelling van 139 ha grondverwerving[74].

Om de ontwikkeling van het ruilplan in goede banen te leiden besluit de uitvoeringscommissie een verkavelingscommissie in te stellen bestaande uit vier lokale agrarische leden en een voorzitter (met agrarische achtergrond) die tevens lid is van de uitvoeringscommissie. Bij de agrarische leden zoekt de uitvoeringscommissie naar een evenwicht tussen pachters, eigenaren, LTO-leden en niet-LTO-leden en voldoende spreiding over het gebied. DLG, Kadaster en waterschap zijn bij de verkavelingscommissie betrokken als adviseur. De commissie heeft de status van een adviescommissie. Daarnaast is er een grondzakenoverleg. Dit was aanvankelijk niet voorzien, maar al snel bleek er behoefte aan een dergelijk overleg, omdat BBL 200 ha grond en enkele gebouwen had aangekocht in het gebied wegens de natuurdoelstelling. Doordat de natuurdoelstelling was vervallen ontstond de vraag hoe deze BBL-grond kon worden ingezet. Het grondzakenoverleg buigt zich over deze vraag. Er zitten voorzitters in van de uitvoeringscommissie en verkavelingscommissie, vertegenwoordigers van BBL, DLG en de provincie.

Uitvoering ruilproces

In de landinrichting Olst-Wesepe is het ruilproces veel interactiever opgezet dan gebruikelijk. Het principe van Verkavelen voor Groei, aanvankelijk toegepast in vrijwillig kavelruilprocessen, is hier toegepast in een gewone landinrichting. Dit principe gaat uit van zelfrealisatie van het ruilplan door de gezamenlijke grondeigenaren en -gebruikers.

Belangrijk onderdeel van deze aanpak in Olst-Wesepe is het gebruik van twee ‘kamers’ tijdens de wenszitting. In de eerste kamer vindt de registratie van wensen en pacht plaats en worden feitelijke gegevens besproken met de medewerker van het Kadaster. In de tweede kamer bespreken eigenaren vragen over de toekomst van hun bedrijf met leden van de verkavelingscommissie en worden ze geïnformeerd over het verdere proces. Ook worden ze opgeroepen om hieraan actief deel te nemen.

[74] Landinrichtingscommissie Olst-Wesepe (2012) *Van mooi en helder naar sober en doelmatig, Ontwerp Planwijziging inrichtingsplan Olst-Wesepe.*

Voor de wenszitting worden alle eigenaren uitgenodigd die 4 ha of meer in het bezit hebben. Ook alle eigenaren, waaronder veel burgers, op wiens eigendom een planmaatregel uitgevoerd zal worden krijgen een uitnodiging. Alle andere eigenaren in het gebied krijgen een brief, die hen wijst op de mogelijkheid om een afspraak te maken met de uitvoeringscommissie of DLG om hun wensen te uiten. Na de wenszitting organiseert de uitvoeringscommissie 13 clustergesprekken en 4 inloopdagen.

In de clustergesprekken geven de belanghebbenden uit verschillende deelgebieden gezamenlijk het concept-ruilplan vorm. Als input voor de clustergesprekken zet het Kadaster en de verkavelingscoördinator, op basis van de wenszitting en oriëntaties vanuit het veld, een eerste voorzet van mogelijke toedeling op een kaart. Deze kaart dient als input voor de gesprekken tussen belanghebbenden, waarbij de kaart verandert op basis van de gesprekken. De clustergesprekken zijn voorzien van gedragsregels, zoals elkaar laten uitspreken en de mogelijkheid om een time-out aan te vragen. Mede door deze gedragsregels zorgen de gesprekken ervoor dat belanghebbenden direct met elkaar in gesprek gaan, waarbij er ook onderonsjes tussen personen ontstaan die nog nooit eerder met elkaar hadden gesproken en er nieuwe mogelijkheden worden ontdekt.

Tijdens de inloopdagen kan iedereen het concept-ruilplan bekijken en een reactie geven. Ook geeft bijvoorbeeld het waterschap direct informatie over zijn doelen en activiteiten (aanleg waterberging, verkoop en verbreden schouwpaden) en beantwoordt het vragen over bijvoorbeeld ontwatering.

Er komen 95 zienswijzen op het ruilplan. Uiteindelijk worden er 7 beroepen tegen het ruilplan ingediend. Van deze beroepen wordt er één ingetrokken en twee schriftelijk afgehandeld. De overige vier resterende beroepen worden op één zittingsdag behandeld.

Planning ruilplan

Wenszitting	Mei - juni 2012
Clustergesprekken	Oktober 2012 – februari 2013
Ontwerp ruilplan ter inzage	Augustus - oktober 2013
Behandelen zienswijzen	Oktober - december 2013
Ruilplan ter inzage	Maart - april 2014
Behandeling beroepen door rechtbank	April - oktober 2014
Aktepassering	April 2015
Afronding	2016

Inzet landinrichtingsinstrumentarium
De landinrichting Olst-Wesepe maakt gebruik van diverse landinrichtingsinstrumenten. Hieronder gaan we in op het instrument korting en uitvoering van werken:

- Korting: Het instrument korting wordt gebruikt om gronden te verwerven voor het aanleggen van fiets- en onderhoudspaden en waterberging. In totaal is op 7,4 ha grond korting toegepast. Dat is 0,2% van het te verkavelen gebied. De uitvoeringscommissie Olst-Wesepe streeft er naar om de korting zoveel mogelijk in grond te compenseren. Compensatie in grond is mogelijk als het ruilplan die ruimte ter plaatse biedt. En die ruimte is er in Olst-Wesepe.
- Uitvoering van werken: In 2011 en 2013 zijn de twee geplande fietspaden gerealiseerd. Daarnaast graaft het waterschap Groot Salland in 2014 en 2015 diverse waterbergingen graven. De uitvoeringscommissie heeft besloten om de kavelaanvaardingswerken af te kopen; per belanghebbende wordt bepaald op welke werken hij/ zij recht heeft. Voor deze werken zullen belanghebbenden een reële vergoeding krijgen. Daarbij is er geen uitvoeringsverplichting. De uitvoeringscommissie heeft tot dusverre geen gebruik hoeven maken van bestuursdwang bij het uitvoeren van werken.

Doelrealisatie
De planonderdelen zijn grotendeels gerealiseerd:

- Landbouw: Er is circa 800 ha landbouwgrond uitgeruild ten behoeve van een optimale kavelstructuur.
- Waterberging: Er is 42 ha van de 58 ha waterberging uit het inrichtingsplan gerealiseerd.
- Fietspaden: De geplande 1,9 km fietspad is volledig gerealiseerd.
- Verbreding Weseperweg: De geplande 2,5 km verbreding is gerealiseerd.

Slaag en faalfactoren
De landinrichting kent de volgende slaagfactoren:

Interactieve aanpak met de streek
De interactieve aanpak is een belangrijke slaagfactor. De kennis uit het gebied is hierdoor volop benut en er ontstond eigenaarschap bij betrokkenen voor het proces, waardoor gezamenlijk naar een plan van toedeling toegewerkt kon worden. De hoop was dat hierdoor weinig zienswijzen en beroepen zouden worden ingediend op het ontwerp-ruilplan, waardoor tijdwinst geboekt kan worden. Terwijl de uitvoeringscommissie rekening hield met 25 zienswijzen, dienden belanghebbenden toch nog 95 zienswijzen in. Maar de aard van de zienswijzen viel mee volgens betrokkenen. Ze zijn vooral gericht op de weergave van de kadastrale gegevens en nauwelijks op de toedeling. Mogelijke oorzaak van het hoge aantal zienswijzen was een nieuw systeem van het Kadaster. Volgens de geïnterviewden zou normaal gesproken een dergelijk landinrichtingsproces zo’n 240 zienswijzen met zich mee brengen. Neveneffect van de interactieve aanpak is dat de ontwikkeling van het ruilplan een halfjaar langer duurde dan gebruikelijk. Betrokkenen verwachten echter dat deze achterstand in het vervolgproces wordt ingehaald omdat er minder zwaarwegende beroepen zijn ingediend.

Versobering plan en inzet BBL grond
De aanwezigheid van BBL-grond zorgde ervoor dat boeren uit het gebied in het ruilproces extra grond konden krijgen (overbedeling, zie tekstbox). Deze grond was oorspronkelijk bedoeld om de natuuropgave te realiseren, maar dat doel verviel. Het vervallen van de natuuropgave en de daaruit voortkomende ruimte voor overbedeling zorgde voor meer draagvlak bij de grondeigenaren voor de herverkaveling.

Over- en onderbedeling

In de landinrichting Olst-Wesepeis zowel sprake van over- en onderbedeling. Voor bijna 30 ha past de uitvoeringscommissie onderbedeling toe, op eigen verzoek van de eigenaren. De meeste eigenaren worden overbedeeld uit de 200 ha die BBL had verworven (meer dan de taakstelling). De overbedeling bedraagt 102 ha. In Olst-Wesepe is de overbedeling voor eigenaren vaak meer dan 5% van de ingebrachte grond waardoor zij een overeenkomst moeten tekenen, omdat de Wilg overbedeling van meer dan 5% alleen toe staat op vrijwillige basis.

Rol van verkavelingscommissie
De persoonlijke benadering van de verkavelingscommissie heeft een positieve rol gespeeld in het proces. De commissie was samen met de kavelruilcoördinator verantwoordelijk voor de opstelling van het ruilplan. De lokale leden uit de commissie kennen het gebied goed en hadden het respect en vertrouwen van de aanwezige grondeigenaren.

Flexibele invulling wateropgave
In het inrichtingsplan zijn zoekgebieden voor waterberging opgenomen. De plaats van de waterberging lag dus niet vast. Hierdoor waren er meer mogelijkheden voor toedeling, wat het ruilproces vergemakkelijkte.

Overeenkomst Kadaster en DLG
DLG heeft met het Kadaster een overeenkomst gesloten over de afkoop van Kadaster inzet gedurende het gehele project. Normaliter stelt het Kadaster per onderdeel van het landinrichtingsproces een offerte op en verleent de uitvoeringscommissie per onderdeel opdracht aan het Kadaster. De nieuwe

werkwijze werkt volgens betrokkenen aanzienlijk efficiënter. Er zijn ca. €230.000 administratiekosten mee bespaard.

Kwaliteit ruilklassenkaart
Een belangrijk onderdeel van het ruilproces is de ruilklassenkaart. De kaart kende zeven ruilklassen en daarover bestond geen discussie. De kwaliteit van de kaart werd door betrokkenen hoog gewaardeerd en droeg daarmee bij aan het vertrouwen in proces en uitkomst.

Naast de genoemde slaagfactoren zijn er ook drie (potentiële) faalfactoren voor het proces:

Uitvoeringscommissie op afstand
Zoals beschreven begeleidt de verkavelingscommissie het ruilplanproces. De uitvoeringscommissie is beperkt betrokken, maar wel bestuurlijk verantwoordelijk. Dit kan problemen opleveren als eigenaren er in het ruilplan niet uitkomen. Dan moet de uitvoeringscommissie een keuze maken. Dat kan lastig zijn omdat de commissie op afstand staat. Tot op heden heeft dit in Olst-Wesepe niet tot problemen geleid.

Onduidelijkheden
Na het goedkeuren van het inrichtingsplan, waren er in het project nog enkele onduidelijkheden die van invloed waren op het proces. Zo gaf het inrichtingsplan geen duidelijkheid over hoe om te gaan met schouwpaden, met bedrijfscomplexen behorend bij de BBL-gronden en met de overdracht van ondergrond van wegen naar gemeenten. Dat laatste lag vooral moeilijk omdat diverse particulieren eigendom kwijt raakten tegen een geringe compensatie.

Informele karakter
Tijdens het ruilplanproces is bewust een informele sfeer gecreëerd. Dit heeft bijgedragen aan het tot stand komen van het ruilplan, maar het gevaar bestaat dat na het vaststellen van het ruilplan de informele sfeer blijft bestaan en betrokkenen denken dat er nog allerlei aanpassingen mogelijk zijn terwijl dat niet zo is.

Procedure rondom buitenblokkers
Tijdens de clustergesprekken gaven sommige eigenaren aan nog een perceel buiten het blok te hebben. Hun wens was om deze gronden mee te nemen in het ruilproces om de mogelijkheden voor betere verkaveling te vergroten. Dit was echter lastig, omdat dan een planwijziging doorgevoerd zou moeten worden. De vrees was dat dit tot nieuwe bezwaren en procedures zou leiden van een andere eigenaar die de blokgrens op een andere plaats wilden wijzigen. In Olst-Wesepe heeft de uitvoeringscommissie ervoor gekozen om direct na de akte van toedeling een aanvullende notariële akte op te stellen, die ook kadastraal is vastgelegd, waarin gronden buiten het blok toch meegenomen konden worden. Volgens de respondenten leverde dit wel gedoe op, omdat eigenaren bijvoorbeeld te maken kregen met 'recht van weg' en extra privileges eisten.

Meerwaarde Wilg
Vrijwillige kavelruilprojecten waren in het verleden in Olst-Wesepe niet erg succesvol. Eigenaren waren minder geneigd tot te ruilen omdat ze bang waren dat de buurman er 'meer beter' van werd. De Wilg zorgde ervoor dat het ruilproces nu dwingender was. Grondeigenaren en –gebruikers zagen in dat ze het ruilproces niet tegen konden houden en dachten mee in oplossingen. Hierdoor hebben de boeren die door willen met hun bedrijf volgens betrokkenen veel voordeel van de herverkaveling.

Ook heeft toepassing van de Wilg voor het waterschap Groot Salland goed uitgepakt. Door de toedeling heeft het waterschap alle gronden voor de berging in eigendom gekregen. Zelf bracht het waterschap de onderhoudspaden in, die het toch al wilde afstoten. Als het waterschap de gronden voor de waterberging had moeten aankopen was het veel duurder uit geweest.

Tenslotte was het handig dat de commissie al met het inrichten van het gebied kon beginnen voordat het ruilplan werd vastgesteld. Dit leverde tijdwinst op. Zo vindt op dit moment aanleg van de geplande waterberging plaats op basis van een besluit tijdelijk gebruik.

Bijlage 2 Landinrichting Sarsven en de Banen

Aanleiding

De landinrichting Sarsven en de Banen is gestart naar aanleiding van een conflict tussen natuur- en landbouwbelangen over het waterbeheer in het gebied. Voor de ontwikkeling van de natuur in de natuurgebieden is een hoog grondwaterpeil en een goede kwaliteit van het grondwater gewenst. De agrariërs in het omliggende gebieden willen echter een lagere grondwaterstand om hun grond te kunnen bewerken. De drainage en beregening die ze toepassen heeft nadelige gevolgen voor de natuur omdat het leidt tot verdroging. Volgens de Natuurbeschermingswet moeten ze hiervoor een vergunning hebben maar die hebben ze lang niet altijd. Dit werd gedoogd door de provincie Limburg. In 2004 ageert de werkgroep ‘Behoud de Peel’ via een juridische procedure tegen deze gedoogsituatie. De Raad van State stelt de werkgroep in het gelijk, waardoor een impasse dreigt.

Waterschap Peel & Maas, provincie Limburg en de werkgroep Behoud de Peel komen eerst met een tijdelijke oplossing. Agrariërs kunnen tijdelijke vergunningen krijgen voor beregening en drainage onder voorwaarde dat er ondertussen een oplossing wordt gevonden wordt voor de nadelige effecten hiervan op natuur. Die oplossing is het doorvoeren van het gewenste grond- en oppervlakteregime (GGOR/ Nieuw Limburgs Peil). In de periode 2006- 2007 werkt het Waterschap Peel & Maasvallei dit regime uit voor de landbouw- en natuurgebieden in Sarsven en de Banen. Dankzij waterconserveringsmaatregelen kan in de Peelrestanten een hoger peil gehanteerd worden en in de landbouwgebieden een lager peil. Hierdoor kunnen agrariërs beregening en drainage blijven toepassen. Om het GGOR/NLP in te kunnen voeren zijn echter ingrijpende maatregelen nodig, zoals het graven van watergangen. Deze maatregelen hebben gevolgen voor het grondgebruik. Ook eist de werkgroep Behoud de Peel dat de natuurdoelen in het kader van de EHS en Natura 2000 nu ook echt gerealiseerd worden. Dit betekent dat er ook grond voor nieuwe natuur moet worden verworven en dat sommige landbouwpercelen minder goed gebruikt kunnen worden door de vernatting.

Om de benodigde maatregelen uit te voeren stelt de gebiedscommissie Nederweert vervolgens een integrale aanpak voor. Daarop vragen GS van Limburg in 2007 aan DLG om een projectnota voor het gebied op te stellen met een advies over de aanpak van het gebiedsproces. Op basis van dit advies kiezen GS voor een landinrichting op basis van de Wilg. Gezien de complexe opgave en de mogelijkheid die de Wilg biedt om bij voorrang percelen toe te wijzen aan een bepaalde functie is dit volgens de provincie het meest geschikte instrument om de doelen te realiseren. Ook speelt bij deze keuze mee dat de werkgroep Behoud de Peel een resultaatverplichting eist van circa 100 ha nieuwe natuur in verband met Natura 2000 en volledige doorvoering van de GGOR. Dit vraagt om inzet van dwingende instrumenten, zoals de korting uit de Wilg. Bovendien is het voor het doelbereik van belang dat alle grondeigenaren meewerken. Ook die zekerheid is er met de Wilg.

Vervolgens start de gebiedscommissie Nederweert en de begeleidingsgroep Sarsven en de Banen, bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten Nederweert en Leudal, Waterschap Peel en Maasvallei, LLTB, Milieufederatie Limburg en provincie Limburg met behulp van DLG in 2007 met het opstellen van het inrichtingsplan.

Feiten en cijfers landinrichting Sarsven en de Banen

Het gebied Sarsven en de Banen bestaat uit twee afzonderlijk begrensde deelgebieden. Het westelijke deelgebied met de natuurkernen Schoorkuilen, Sarsven, de Banen, het Vlakwater en de Zoom ligt geheel binnen de gemeente Nederweert. Rondom deze natuurgebieden ligt een jong heide-ontginningslandschap, dat grotendeels in (intensief) agrarisch gebruik is. De landbouw in het gebied is vrij divers, met veel akker- en tuinbouw, een aantal intensieve veehouderijbedrijven en enkele melkveehouderijbedrijven. Ook vindt er graszoden- en bloembollenteelt plaats. De afwatering van het gebied is vooral gericht op het landbouwkundige gebruik. Het oostelijk deelgebied bestaat uit de natuurkernen Grote en Kleine Moost, met daaromheen een kleine schil van landbouwgronden en ligt in de gemeente Leudal.

Het hele plangebied is 1628 ha groot . Hiervan is 1.100 ha cultuurgrond (940 ha in landbouwkundig gebruik) en 500 ha natuur.

In het inrichtingsplan zijn doelen voor water, natuur, landbouw, recreatie en cultuurhistorie geformuleerd:

- Water: Het realiseren van het Nieuw Limburgs Peil (NLP) via de uitvoering van maatregelen als het graven van watergangen, verbeteren van het oppervlaktewatersysteem met maatwerk voor landbouw en natuur en scheiding van watersystemen. De watermaatregelen richten zich vooral op het tegengaan van de verdroging in de natuurgebieden Sarsven, de Banen, de Zoom, Schoorkuilen, Groote Moost en Kleine Moost.
- Natuur: Het realiseren van de EHS, vooral die natuur die voor het functioneren van watersysteem noodzakelijk is. Dit moet robuustere natuurgebieden opleveren. Hiervoor moet grond aan de landbouw worden onttrokken, voedselrijke grond worden afgegraven en moeten er maatregelen ten behoeve van soortenbescherming worden getroffen.
- Landbouw: Het verbeteren van de landbouwstructuur door herverkaveling en het optimaliseren van de peilen (via verhogen en peilgestuurde drainage) zodat de landbouwproductie op peil kan blijven. Ook het beëindigen van de discussie over vergunningverlening is een doel.
- Recreatie: Het realiseren van recreatieve routestructuren.
- Cultuurhistorie: Het zichtbaar maken van cultuurhistorie.

De totale kosten voor het project bedragen 11.6 miljoen euro en worden gefinancierd door EU, rijk, provincie (samen 9,8 miljoen), gemeente Nederweert (0,7 miljoen), Waterschap Peel en Maasvallei (0,7 miljoen), Unie van Waterschappen (Synergiegelden), PPS en eigenaren (gezamenlijk 0,4 miljoen). De kadasterkosten bedragen in dit project circa 800.000 euro. Daarnaast besteedt DLG ruim 10.000 uur aan het project. Om de doelen te halen moet er 156,2 ha grond worden verworven75.

Organisatie

De landinrichting Sarsven en de Banen is als volgt georganiseerd. De gebiedscommissie Nederweert en de begeleidingsgroep Sarsven en de Banen zijn verantwoordelijk voor het opstellen van het inrichtingsplan dat in 2007 met ondersteuning van DLG tot stand komt. In 2011 stellen Gedeputeerde Staten van Limburg het ontwerp inrichtingsplan vast en stellen ze de bestuurscommissie Sarsven en de Banen in die wordt belast met de uitvoering. De bestuurscommissie is onder meer verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van het ruilplan en het opstellen van de lijst der geldelijke Regelingen (LGR). De commissie bestaat uit vijf leden: een onafhankelijk voorzitter, een bestuurder namens de gemeenten, een bestuurder van het waterschap, een bestuurder van de LLTB en een bestuurder van het Limburgs Landschap. DLG vormt het secretariaat van de bestuurscommissie, daarnaast levert het Kadaster een adviserend lid, net als de provincie Limburg. Na advies van de bestuurscommissie stellen GS begin 2012 het inrichtingsplan definitief vast en kan de uitvoering beginnen.

[75] Bestuurscommissie Sarsven en de Banen (2011) *Ontwerp Inrichtingsplan Sarsven en de Banen.*

Planning	
Start opstellen inrichtingsplan	2007
Ontwerp Inrichtingsplan gereed	2011
Rechthebbenden en ruilklassen	2011
Vaststellen Inrichtingsplan	2012
Ruilplan (zienswijzen, beroepen en cassatie)	2011 – 2013
Uitvoering maatregelen	2011 – 2015
Bepaling nut	2014 – 2015
Lijst der geldelijke regelingen (zienswijze, beroep en cassatie)	2014 – 2015

Het duurt vier jaar voordat het inrichtingsplan Sarsven en de Banen klaar is. Dat is een relatief lange periode. In deze vier jaar zet de bestuurscommissie in op grondverwerving. En met succes. In deze periode lukt het om 100% van de taakstelling van 156,2 ha te verwerven. De tijd tussen het vaststellen van het inrichtingsplan tot aan het vaststellen van de lijst der geldelijke regelingen van vier jaar is daarentegen relatief kort. Dit komt onder andere doordat de bestuurscommissie daar waar het kan al begint met procedures voordat de voorgaande procedure is afgerond. Zo begon ze al met het opstellen van het ruilplan (in kaart brengen ruilklassen) voordat het inrichtingsplan definitief was.

Inzet landinrichtingsinstrumentarium
Het landinrichtingsproject maakt gebruikt van diverse instrumenten uit de Wilg. We gaan hier in op de instrumenten korting en werken:

- Korting: In het project maakt de bestuurscommissie aanvankelijk gebruik van het instrument 'toewijzing met toepassing van korting'. In totaal was voorzien om grondeigenaren 34,6 ha te korten. Dat is met 3,2% van het te verkavelen gebied minder dan de maximale 5% die wettelijk is toegestaan in de Wilg, maar toch vrij fors vergeleken met andere landinrichtingsprojecten. Het kortingsinstrument wordt toegepast om zogenaamde locatie gebonden maatregelen te realiseren. Hierbij gaat het om het aan- en omleggen van waterlopen, het realiseren van de EHS en de ecologische verbindingszones. In het project is later besloten om de beschikbare BBL-ruilgronden (65 ha) in te zetten voor de compensatie van de korting voor natuur. Aanvankelijk was echter nog niet bekend of de vrijwillige grondverwerving voldoende zou opleveren. Uiteindelijk zijn de meeste eigenaren overbedeeld. Slechts enkele eigenaren zijn onderbedeeld en hebben gekozen voor compensatie in geld.
- Werken: Er worden diverse werken uitgevoerd. Zo is inmiddels voor circa 60% het graven van watergangen voltooid en is de inrichting nieuwe natuur voor 40% afgerond. Daarnaast is voor 90% de landbouwgrond opgehoogd met grond die vrij kwam bij het afgraven van voedselrijke bovengrond in de natuurgebieden. Daarnaast vinden er nog werken plaats in het kader van recreatieve routes, infrastructuur en cultuurhistorie. Het gaat hierbij om het verwijderen van verharding, het afbreken en bouwen van een nieuwe vogelhut, het aanleggen van een parkeerplaats en reconstrueren van een grafheuvel.

Doelrealisatie
De afzonderlijke planonderdelen zijn grotendeels gerealiseerd of zullen naar verwachting gerealiseerd worden. In het navolgende gaan we in op de stand van zaken per doel.

Water
Het is de bestuurscommissie gelukt om veel waterdoelen van het plan te realiseren. Een deel moet nog worden uitgevoerd, maar doordat het ruilplan vaststaat is er grote zekerheid dat de doelen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. In een van de vijf verdroogde natuurgebieden, de Zoom, is het

niet gelukt het juiste peil te krijgen. Dat natuurgebied is niet omringd door de EHS, waardoor het waterpeil lager is dan in de andere gebieden en het een grote financiële investering vergt om daar het juiste peil te krijgen. Ook de scheiding van waterstromen in dat gebied gaat niet helemaal lukken, omdat dit om dure maatregelen vraagt als het plaatsen van duikers. In de landinrichting is verder beperkt aandacht voor waterkwaliteitsmaatregelen.

Natuur
De meeste natuurdoelen zijn al gerealiseerd of zullen nog gerealiseerd worden. Alleen in het gebied de Zoom is de verdrogingsproblematiek niet opgelost.

Landbouw
Voor de landbouw zal naar verwachting de discussie over vergunningverlening verleden tijd zijn en zijn de lagere peilen op de landbouwgronden volledig gerealiseerd. Echter, de verkavelingssituatie is beperkt verbeterd.

Recreatie, landschap en cultuurhistorie
De doelen voor recreatie, landschap en cultuurhistorie zijn grotendeels gerealiseerd. Alleen voor de verbetering van landschapskwaliteit zijn te weinig middelen beschikbaar gekomen.

Slaag en faalfactoren
De landinrichting kent de volgende slaag en faalfactoren.

Taakstelling grondverwerving gerealiseerd voor vaststellen inrichtingsplan
Het realiseren van de volledige taakstelling grondverwerving voordat het inrichtingsplan werd vastgesteld is een succesfactor. Tussen de start van het project en het vaststellen het inrichtingsplan kon BBL de benodigde 156,2 ha verwerven. De gebiedscommissie Nederweert en begeleidingsgroep Sarsven en de Banen kozen er bewust voor om pas met het inrichtingsplan beginnen als 60% van de taakstelling verworven was. Tijdens het schrijfproces kon BBL nog meer grond verwerven en op het moment dat het inrichtingsplan werd vastgesteld was de taakstelling volledig bereikt (100%). Door de goede grondpositie ontstonden meer ruilmogelijkheden ontstonden en nam de kans toe dat de doelen werden gerealiseerd.

Communicatie
In het project is veel aandacht besteed aan communicatie. De bestuurscommissie organiseerde voorlichtingsavonden en inloopmiddagen in elke fase van het proces. Daarnaast hielden DLG en Kadaster keukentafelgesprekken met eigenaren waarin wederzijdse wensen en verwachtingen werden besproken. Naast een website en nieuwsbrieven, organiseerde de bestuurscommissie ook velddagen voor het opstellen van een ruilklassenkaart en zondagochtendwandelingen in het gebied om betrokkenheid te houden. Deze manier van werken droeg bij aan relatief weinig beroepen en een vlot procesverloop.

Zakelijke houding agrariërs
Een succesfactor is de zakelijke houding van agrariërs in het gebied. Zij zijn over het algemeen minder emotioneel gehecht aan hun grond dan elders. Dit maakt het ruilproces aanzienlijk makkelijker.

Sterke sturing bestuurscommissie
Het functioneren van de bestuurscommissie is ook een succesfactor. De bestuurscommissie toonde lef door al met de volgende procedure te beginnen voordat de vorige was afgerond. Dit heeft het proces versneld.

Werk met werk
Het streven van de bestuurscommissie om zoveel mogelijk ‘werk met werk’ te maken is een succesfactor. Zo is bijvoorbeeld de grond die vrijkwam bij het afgraven van voedselrijke bovengrond

gebruikt om landbouwgronden op te hogen. Dit heeft kosten bespaard en heeft er toe geleid dat doelen eerder en beter werden bereikt[76].

Het Europese Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP)
Voor het landinrichtingsproject kon de bestuurscommissie gebruik maken van 1,7 miljoen POP subsidie. Deze subsidie was bestemd voor de wettelijke herverkaveling, watermaatregelen en de natte verbindingszones. Om de POP subsidie te benutten moest de bestuurscommissie bepaalde maatregelen voor 2013 uitvoeren. Hoewel dit de druk verhoogde op de uitvoering, werkte de POP-verplichting ook als een katalysator om tempo te maken.

Aanvankelijk weinig draagvlak
Faalfactor was aanvankelijk het geringe draagvlak onder de landbouwsector voor de landinrichting. Dit kwam doordat het project een grote natuur en wateropgave kent, met negatieve gevolgen voor de landbouw in de lage delen. Daarnaast nam de oppervlakte landbouwgrond met circa 110 ha af en werd het instrument korting als bedreigend ervaren. Om het draagvlak te vergroten heeft de bestuurscommissie veel tijd en geld ingezet op communicatie. De meeste was kou uit de lucht toen de bestuurscommissie de agrariërs overbedeling kon bieden.

Financiële middelen
Om in het gebied de Zoom het juist waterpeil en scheiding van waterstromen te kunnen realiseren zijn extra dure maatregelen nodig, omdat het gebied lager ligt dan de andere natuurkernen. Er was geen budget om deze maatregelen te nemen, waardoor in dit gebied niet alle doelen worden gehaald.

Maatregelen dragen beperkt bij aan waterkwaliteit
De waterkwaliteit is in het plangebied beperkt verbeterd. Dit komt doordat de maatregelen zoals het scheiden van watersystemen en het langer vasthouden van het water in de natuurkernen beperkte invloed hebben op de waterkwaliteit. Dit heeft pas effect als emissies zoals sulfaat en chloride afkomstig uit het verkeer en de landbouw, de zogenaamde diffuse bronnen, afnemen. Daar richt de landinrichting zich niet op.

Beperkt gebied om te verkavelen
De verkavelingssituatie is niet erg verbeterd, doordat het te verkavelen gebied beperkt is gehouden. De landbouwsector wilde zo min mogelijk 'last' te hebben van de landinrichting. Hierdoor kon geen grootschalige landbouwstructuurversterking plaatsvinden.

Meerwaarde Wilg
De Wilg had voor het gebiedsproces Sarsven en de Banen de volgende voordelen:

Het inrichtingsplan heeft een juridische status
De juridische status zorgt ervoor dat het inrichtingsplan dwingender is. Eigenaren weten dat ze gebonden zijn aan een wettelijk traject en dat maakt dat ze serieus naar het plan kijken en meedenken over het vervolg. Ook bij planmatige kavelruil is sprake van een inrichtingsplan. Dan is de sfeer veel vrijblijvender, aldus de betrokken DLG projectleider. De aard van de inrichtingsopgave in Sarsven en de Banen vroeg ook om inzet van de Wilg. Zo moeten er veel lijnvormige elementen aangelegd worden, zoals watergangen, waarbij ook nog eens sprake is van veel eigenaren op een klein oppervlakte. De Wilg zorgt er voor dat alle eigenaren mee moeten doen en de doelen grotendeels gehaald kunnen worden. Dat was in dit project ook noodzaak, gezien de eis van de Werkgroep Behoud de Peel van volledig doelbereik.

Er kunnen al maatregelen gerealiseerd worden zonder de grond in eigendom te hebben.
De kavelovergang in het project zal plaats vinden op 1 februari 2015. Dankzij de Wilg was het in het project mogelijk om op de toewijzingsgronden, op basis van een plan van tijdelijk gebruik, al eerder

[76] Zie: Linderhof, V, R. Michels en S. Reinhard (2013) *Combineren van regionale opgaven bespaart overheden tijd en geld*, LEI Rapport.

maatregelen te nemen, bijvoorbeeld het aanleggen van watergangen. Dit leverde tijdwinst op ten opzichte van vrijwillige trajecten.

Zaken die de uitvoering van het inrichtingsplan ernstig belemmeren zijn verboden
Vanaf het moment dat het ontwerp inrichtingsplan ter inzage ligt, geldt artikel 35 van de Wilg. Daarin staat dat grondeigenaren niets mogen doen dat de uitvoering van het landinrichtingsproject kan belemmeren. Bijvoorbeeld het bouwen van een schuur in een nat natuurgebied. In Sarsven en de Banen heeft de bestuurscommissie hier overigens nauwelijks last van gehad mede dankzij de snelle doorlooptijd van het proces. Overigens is het wel mogelijk om ontheffing te krijgen van het verbod op artikel 35.

Mogelijkheid om via korting gronden toe te wijzen
De Wilg biedt de mogelijkheid om maximaal 5% van de gronden via korting toe te wijzen. In Sarsven en de Banen is 3,2% gekort. Korting is een instrument om gronden op een specifieke locatie te verkrijgen zonder de betreffende eigenaren hiermee alleen te belasten. Iedereen wordt een beetje gekort zodat de eigenaren die grond moeten inleveren kunnen worden gecompenseerd.

De Wilg zorgt (in vergelijking met oude landinrichtingswet) tot snellere procedures
De Wilg biedt de mogelijkheid om ten opzichte van de oude landinrichtingswet procedures te versnellen. Zo heeft de bestuurscommissie in Sarsven en de Banen ervoor gekozen om het ruilplan te maken, maar nog niet vast te stellen, terwijl het inrichtingsplan nog niet was vastgesteld.

Ondanks deze voordelen was de Wilg in Sarsven en de Banen volgens betrokkenen geen wondermiddel. De mogelijkheid om korting toe te passen is beperkt, hierdoor was men in Sarsven en de Banen toch nog in grote mate afhankelijk van vrijwillige grondverwerving. Daarnaast zorgen de procedures voor onzekerheid, omdat vooraf onduidelijk is hoeveel zienswijzen en beroepen er komen.

Bijlage 3 Respondenten

Respondenten algemeen

Marco van Beek	Kadaster
Adri van den Brink	Wageningen UR
Barend Buijs	Provincie Drenthe
Geert de Groot	DLG
Jaap Halbersma	Provincie Zuid-Holland
Bert Hoeve	Kadaster
Tjeerd Kampstra	Provincie Noord-Holland
Gerben van ’t Klooster	LTO
Marcel van de Leemkule	Rijkswaterstaat
Gerard Molenkamp	Kadaster
Gea Pothof	Provincie Drenthe
Geert Roozendaal	Provincie Limburg
Koert Schonewille	DLG
Jan Spijkerboer	Natuurmonumenten
Marc van de Ven	Provincie Noord-Brabant
Gert Jan van der Westen	Provincie Limburg
Edwin Wolvekamp	Provincie Utrecht

Respondenten casestudy

Tom Heijligers	DLG
Marielle Dekker	DLG
Hans Maalderink	DLG
Derk Makkinga	Kadaster

Deelnemers gebiedenworkshop

Marieke Burger	Provincie Limburg
Inger Orbonds- Hettema	DLG
Peter Erkens	LLTB
Hans van de Wiel	Provincie Noord-Brabant
Nico Ploegmakers	DLG
Herman Arentsen	Provincie Overijssel
Derk Makkinga	Kadaster
Hans Frumau	DLG
Erwin van den Berg	Stivas
Herman van Zandbrink	Provincie Gelderland
Henk Remmelink	DLG
Paul van Diepen	Kadaster

Deelnemers juridische workshop

André Verduijn	Countus
Henk Leenen	DLG
Herman Walda	voormalig rechter
Jeroen Rheinfeld	Countus
Johan Heinen	DLG
Laura Haring	DLG
Rian Thijssen	DLG
Jan Brinksma	Kadaster

Bijlage 4 Leden stuurgroep

Lieke Hendrix	IPO
Hanneke Heukers	Ministerie van EZ
Bert Hoeve	Kadaster
Peter Munters	Ministerie van EZ
Erica Slump	DLG
Hans Tijl	Ministerie van I&M

Bijlage 5 Afkortingen

BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden
Bilg	Besluit inrichting landelijk gebied
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EZ	Economische Zaken
GGOR	Gewenst Grondwater en Oppervlaktewater Regime
GS	Gedeputeerde Staten
iAR	instituut voor Agrarisch Recht
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
I&M	Infrastructuur en Milieu
IPO	Interprovinciaal Overleg
LGR	Lijst der Geldelijke Regelingen
Liw	Landinrichtingswet
LLTB	Limburgse Land- en Tuinbouwbond
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie
MvT	Memorie van Toelichting
NLP	Nieuw Limburgs Peil
PAS	Programmatische Aanpak Stikstof
POP	Plattelandsontwikkelings Programma
PPS	Publiek Private Samenwerking
PS	Provinciale Staten
Rilg	Regeling inrichting landelijk gebied
STEVIG	Stichting Effectief Verkavelen Gelderland
Stivas	Stichting ter Verbetering van de Agrarische Structuur
Wilg	Wet inrichting landelijk gebied
Wro	Wet ruimtelijk ordening
WUR	Wageningen University & Research centre

Alterra Wageningen UR
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
www.wageningenUR.nl/alterra

Alterra-rapport 2595
ISSN 1566-7197

Alterra Wageningen UR is hét kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore the potential of nature to improve the quality of life



Alterra Wageningen UR
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 317 48 07 00
www.wageningenUR.nl/alterra

Alterra-rapport 2595
ISSN 1566-7197

Alterra Wageningen UR is hét kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.